



# DEFENSOR



## Seguridad pública y humana

Seguridad pública y justicia restaurativa  
*Luis González Placencia y Mike Ledwige*

Seguridad humana  
*Clara Jusidman Rapoport y CDHDF*

La libertad frente al temor  
*Irene Khan*

Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Número 6, año V, junio de 2007





**PRESIDENTE**

Emilio Álvarez Icaza Longoria

**CONSEJO**

Elena Azaola Garrido  
Judit Bokser Misses  
Daniel Cazés Menache  
Santiago Corcuera Cabezut  
Denise Dresser Guerra  
Patricia Galeana Herrera  
María de los Ángeles González Gamio  
Armando Hernández Cruz  
Clara Jusidman Rapoport  
Carlos Ríos Espinosa

**SECRETARÍAS**

**Ejecutiva**

Luis J. Vaquero Ochoa

**Técnica**

Ricardo Bucio Mújica

**VISITADURÍAS**

**Primera**

José Cruz Lavanderos Yáñez

**Segunda**

José Cruz Lavanderos Yáñez, encargado del despacho

**Tercera**

Luis González Placencia

**Cuarta**

María Alejandra Nuño Ruiz Velasco

**DIRECCIONES GENERALES**

**Administración**

Román Torres Huato

**Comunicación Social**

Hugo Morales Galván

**Educación y Promoción de los Derechos Humanos**

Daniel Ponce Vázquez

**Quejas y Orientación**

Patricia Colchero Aragonés

**CONTRALORÍA INTERNA**

Rosa María Cruz Lesbros

**DIRECCIONES EJECUTIVAS**

**Investigación y Desarrollo Institucional**

Gabriela Aspuru Eguiluz

**Seguimiento**

Víctor Morales Noble

**COORDINACIONES**

**Asuntos Jurídicos**

María del Rosario Laparra Chacón

**Interlocución Institucional y Legislativa**

Víctor Brenes Berho

**SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA**

Laura Gutiérrez Robledo

Órgano de difusión mensual de la CDHDF Número 6, Año V, junio de 2007. Número de reserva otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública: 04-2003-112814201500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12792 y número de Certificado de Licitud de Contenido: 10364, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Comité editorial: Ricardo Bucio Mújica, José Cruz Lavanderos Yáñez, Luis González Placencia, María Alejandra Nuño Ruiz Velasco, Hugo Morales Galván, Daniel Ponce Vázquez, Patricia Colchero Aragonés, Luis J. Vaquero Ochoa, Rosa María Cruz Lesbros, Gabriela Aspuru Eguiluz y Víctor Morales Noble. Publicación editada por la Secretaría Técnica de la CDHDF. Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF. Impresión: Jano, S.A. de C.V. Av. Lerdo pte. 864, col. Electricistas Locales, 50040 Toluca, México. Suscripciones y distribución: Jacqueline Ortega Torres, tel. 5229 5600, ext. 1734, Carmona y Valle núm. 5, cuarto piso, Col. Doctores, 06720 México, D. F. Tiraje: 3,000 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico. issn: 1665-8086.

# DFENS R



CDHDFENSOR, Órgano oficial de difusión  
Número 6, año V, junio de 2007



## EDITORIAL

5 La seguridad: un concepto integral



## OPINIÓN Y DEBATE



6 Seguridad pública y justicia para la ciudad desde la perspectiva de los derechos humanos  
*Luis González Placencia*

11 Rendición de cuentas de la policía.  
Asignatura pendiente en América Latina  
*Entrevista a Hugo Fröling*

14 La justicia restaurativa: por el bienestar de las víctimas  
*Entrevista a Mike Ledwige*

17 La seguridad humana. Una obligación del gobierno capitalino  
*Entrevista a Clara Jusidman Rapoport*

19 Seguridad humana. Nuevo concepto en el escenario internacional  
*Tercera Visitaduría General*



## DEFENSA



24 Seguridad humana y el derecho al agua. Una relación directa  
*Dirección Ejecutiva de Seguimiento*

27 La CDHDF no ejercerá acción de inconstitucionalidad por reformas penal y de salud

34 En cumplimiento de su deber  
*Dirección General de Quejas y Orientación*

35 Emisión y aceptación de recomendaciones  
*Dirección Ejecutiva de Seguimiento*



## PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN

- 38 Jornadas sobre migración y derechos humanos.  
Derribando los muros de la vergüenza
- 40 Será creada la Red de Organismos Públicos Autónomos
- 42 5º Festival de videos Premio por los derechos 2007.  
Entrega de reconocimientos
- 44 La CDHDF se une a la Jornada Mundial contra la Homofobia  
*Dirección Ejecutiva de Seguimiento*
- 46 Agenda de actividades de la CDHDF



## REFERENCIAS

- 48 Libertad frente al temor  
*Irene Khan*



## FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- 47 Presenta la CDHDF su *Informe anual 2006*  
ante el GDF, TSJDF y la sociedad civil



## LIBRERO DEL DFENSOR

- 60 • *Seguridad y reforma policial en las Américas: Experiencias y desafíos*,  
Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores)
- 61 • *Informe anual sobre la situación de los derechos económicos, sociales,  
culturales y ambientales en México*, “Centro de Derechos Humanos  
Fray Francisco de Vitoria, O. P.”, A. C.
- *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, Máximo Pavarini, *et al.*
- 62 • *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema  
interamericano*, OEA
- *Discapacidad sin barreras*, CDHDF, edición en sistema Braille



## 63 BREVES DE DERECHOS HUMANOS



En la portada:  
Fotografía (fragmento) de Carlos Franco.



## La seguridad: un concepto integral



Los problemas de la ciudad son complejos y, con frecuencia, los conflictos en un ámbito tienen repercusiones en otro. De ahí que la tendencia en la comunidad internacional sea la de mirar los problemas humanos como entramados de situaciones cuya solución requiere de estrategias integrales.

Sólo recientemente estos enfoques integrales han sido ensayados para tratar temas que han evolucionado en la ciudad de México, al grado de constituir verdaderos retos para las autoridades y para los propios ciudadanos. Cabe decir que donde la autoridad no resuelve, la ciudadanía lo hace con alguna estrategia de supervivencia.

El tema del delito es una muestra interesante del tipo de dificultades que tienen impacto en diversos ámbitos de la vida de la ciudad. Hoy está claro que, ante las complicaciones que presenta el acceso igualitario al derecho al trabajo, la criminalidad se manifiesta como una alternativa –ilegal e injustificada, pero alternativa– de ganarse la vida.

Esta condición hace del delito un problema complejo porque involucra dinámicas que paulatinamente le han dado características muy difíciles de combatir, si se sigue pensando que se trata simplemente de malas personas buscando el modo de hacerle daño a las buenas. De ahí que en otras ciudades del mundo, incluso algunas afectadas profundamente por el delito –como es el caso de Bogotá o Palermo– se haya optado por estrategias que abandonan los esquemas tradicionales de la seguridad pública, sostenidos en consideraciones –que no por simplistas dejan de ser autoritarias– que plantean los conflictos de la criminalidad como una tensión entre potenciales víctimas que son amenazadas por potenciales victimarios.

En el escenario de esa reflexión, el concepto de seguridad pública se ha transformado en la búsqueda por contener aproximaciones más integrales. Algunos autores hablan, por ejemplo, de seguridad ciudadana, para aportar un enfoque que haga migrar los objetivos de la seguridad hacia una perspectiva que privilegie la protección de los ciudadanos, por encima de la protección del Estado. Otros han revisado el término y plantean que debe hablarse de seguridad de los habitantes, con la finalidad de ampliar el concepto jurídico de ciudadanía a una visión más socio-antropológica que ponga el acento en la relación prioritaria de los habitantes, sobre otros posibles objetivos de la seguridad.

En ese análisis, ha aparecido el concepto de seguridad humana, el más integral hasta ahora, que da a la seguridad un enfoque de derechos. En este sentido, la seguridad es la seguridad de los derechos, no sólo de los que se ven afectados por el delito, sino de los que se violan con motivo de su combate, aquéllos que no permiten el acceso a satisfactores vitales, tales como el agua, el alimento, el vestido o la vivienda, así como los que promueven condiciones de vida de digna, entre los que se incluye al transporte, la posibilidad de disfrute del espacio público, y de infraestructura urbana útil y funcional.

En el presente número abordamos el tema de la seguridad desde distintas perspectivas, con la pretensión de acercar al lector a este debate y de brindarle elementos para reflexionar frente al mismo.



Luis González Placencia\*

# Seguridad pública y justicia para la ciudad desde la perspectiva de los derechos humanos

OPINIÓN Y DEBATE

*Hace casi dos décadas que la preocupación por el delito ocupa un lugar central en la agenda pública del país. La ciudad de México, una de las megalópolis del mundo, no es ajena a esta tendencia y, por lo menos desde la campaña electoral de 1996, los candidatos a la Jefatura de Gobierno –primer gobierno democráticamente electo en el Distrito Federal– incluyeron como uno de los más importantes capítulos en sus programas resolver los problemas relacionados con la seguridad pública en la capital. Desde entonces, cuatro jefes de gobierno han tenido la oportunidad de poner en práctica tales programas.*

Sin embargo, la identidad de la política criminal en la ciudad se definió, a mediados de 2003, cuando asumió una clara orientación hacia los llamados modelos de *ley y orden*, articulada de manera principal sobre la base de las observaciones y recomendaciones realizadas por el grupo consultor del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani.

En diciembre de 2006 Marcelo Ebrard Casaubón asumió la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal. Como es sabido, Ebrard fue Secretario de Seguridad Pública del gabinete de Andrés Manuel López Obrador y en ese periodo, al frente de la policía, impulsó diversas reformas legales y operativas para encaminar los sistemas de seguridad pública y de justicia penal. Por lo tanto, el modelo no sólo ha tenido continuidad en la presente administración, sino que se ha radicalizado, con notorios efectos para el respeto de los derechos humanos en la ciudad.

---

\* Titular de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Doctor en ciencias penales con mención honorífica en el Instituto Nacional de Ciencias Penales y Master in Law (L.M.), con especialidad en sociología del derecho, con distinción *Magna Cum Laude Aprobatur*, en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica con sede en Oñati, España. Es también Licenciado en psicología por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente ha concluido los créditos del Doctorado en sociología del derecho en el Departamento de Antropología de los Valores en la Universidad del País Vasco, España.

## El programa de seguridad 2007-2012

En febrero de 2007, el Gobierno de la ciudad presentó un programa denominado Estrategias y acciones de Seguridad Pública y Justicia para la Ciudad de México en el periodo 2007-2012, que consta de 90 acciones articuladas alrededor de tres grandes ejes:

- El enfrentamiento sistemático y organizado de la delincuencia.
- Un nuevo modelo de readaptación social.
- La prevención del delito.

En torno al primer eje, el jefe de gobierno se propone articular 66 acciones en el seno de las estrategias que se presentan en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Estrategias para el enfrentamiento sistemático y organizado del delito**

A.	Mejorar de la capacidad de disuasión, captura de delincuentes e investigación de delitos.
B.	Promover acciones de coordinación para la prevención e investigación del delito.
C.	Instrumentar y poner en marcha un nuevo sistema de información policial.
D.	Modernizar al Ministerio Público.
E.	Capacitar a la policía y otros funcionarios y modernizar la operación del sistema de procuración de justicia para abatir los rezagos.
F.	Promover la actualización, difusión y aplicación de las leyes y reglamentos establecidos para garantizar el orden.
G.	Promover la cultura ciudadana de los derechos y obligaciones para el cumplimiento de las normas sociales.

En cuanto al segundo eje, destinado a generar un nuevo modelo de readaptación, el documento señala dos acciones concretas al interior de una sola estrategia que busca implantar “un nuevo régimen penitenciario de estudio y trabajo que efectivamente permita que los ofensores puedan cubrir sus penas y estén en condiciones adecuadas para reintegrarse positivamente a la sociedad”. Estas acciones buscan:

- Instalar bloqueadores de llamadas telefónicas de celulares en todos los reclusorios para impedir que los internos puedan realizar operaciones delictivas vía telefónica desde el interior.
- Construir dos nuevos reclusorios con arquitectura vertical.

Finalmente, en cuanto al tercero de los ejes del programa, destinado a la prevención delictiva, el documento presenta otras 22 acciones enmarcadas en las estrategias presentadas en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Estrategias para la prevención del delito**

A.	Cambio en las condiciones de vida de las zonas de mayor generación de delincuencia.
B.	Más oportunidades educativas y de esparcimiento para jóvenes de escasos recursos.
C.	Inserción de jóvenes en el mercado laboral.
D.	Combate de la violencia intrafamiliar.
E.	Promoción del crecimiento y el empleo.
F.	Ataque al problema de las adicciones.

## Análisis del programa en la perspectiva de los derechos humanos

Por razones de espacio no es posible analizar cada una de las acciones incluidas en el programa, pero la distribución de las mismas en los tres ejes que las articulan, así como el contenido de algunas de las acciones concretas, constituyen una muestra del enfoque que ha

venido asumiendo la política pública en la materia, especialmente si se tiene en cuenta que el programa acusa una notoria ausencia, a lo largo de todo el texto, de cualquier referencia a los derechos humanos.

De la distribución de las acciones respecto a los objetivos de cada eje, saltan a la vista dos cuestiones: la primera muestra el lugar predominante de las acciones dirigidas al combate al delito respecto de las de tipo preventivo; la segunda, la escasa atención prestada por el programa al sistema penitenciario.

En efecto, dos terceras partes de las acciones están dirigidas al enfrentamiento sistemático y organizado de la delincuencia; ello da cuenta de la importancia que el Gobierno de la ciudad otorga a la necesidad de reducir el delito e incrementar la sensación de seguridad entre los ciudadanos, pero al brindar una atención casi marginal al tema penitenciario, da cuenta de que el enfoque gubernamental no ha tenido en cuenta el efecto integral que estas políticas tienen, no sólo en términos de lo que sucede respecto al delito sino en las consecuencias que se producen al interior mismo del sistema.<sup>1</sup>

### *Impacto de algunas de las acciones del programa en materia de derechos humanos*

Sobre las acciones específicas, cabe anotar que algunas ya han comenzado a operar, de modo que es posible opinar sobre la intención contenida en cada una de ellas y particularmente, a partir del modo en el que se han instrumentado. Como se ha dicho, no es posible analizarlas todas, de modo que este breve análisis se centra fundamentalmente en tres de ellas, cuyos criterios de justificación, contenidos y formas de materialización, constituyen una preocupación para la CDHDF.

ACCIÓN 12. IMPLANTAR UN MODELO DONDE LA POLICÍA PREVENTIVA PUEDA OPERAR SIN UNIFORME Y PUEDA REALIZAR LABORES DE INVESTIGACIÓN Y DONDE LA POLICÍA JUDICIAL REALICE FUNCIONES DE INVESTIGACIÓN PREVENTIVA, Y NO SOLAMENTE REACTIVA, COMO HASTA AHORA LO HA HECHO.

La idea de que la policía preventiva realice investigación ha sido planteada con anterioridad por el jefe de gobierno, y tiene algún sentido en la medida en la que

<sup>1</sup> No es posible desarrollar *in extenso* este argumento, pero una mirada a la situación carcelaria que incluya las razones por las que se ha incrementado la población penitenciaria como en los últimos cinco años, dará cuenta de que el modelo de seguridad y justicia penal adoptado en la ciudad desde el 2003, es el principal responsable de una elevada tasa de encarcelamiento.

son los agentes de este cuerpo quienes, en el contacto cotidiano con la ciudadanía, pueden recabar información de interés para documentar casos penales o para generar bases de datos que le permitan desarrollar funciones de inteligencia preventiva. Sin embargo, lo que no puede ocurrir es que la policía preventiva realice de manera autónoma investigaciones penales. La razón jurídica tiene que ver con que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga de manera expresa esta atribución al Ministerio Público, y en todo caso dispone que en esta función tenga el auxilio de una policía especializada que es la adscrita al propio órgano investigador. Además, cabe una razón que parte de la constatación, documentada en recomendaciones de la CDHDF, de que la policía preventiva de la ciudad sigue recurriendo a la detención arbitraria, a la extorsión y otras prácticas ilegales.<sup>2</sup> Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta la intención de eliminar el uso del uniforme en aquéllos agentes de la policía preventiva que realizarían estas labores, pues eso añadiría incertidumbre a sus actuaciones.

Por su parte, tampoco parece recomendable incrementar el ámbito de acción de la policía judicial a la investigación preventiva de delitos, pues ello crearía confusión entre los cuerpos policiales e incrementaría los riesgos de conflictos entre ambas corporaciones.

En opinión de esta Visitaduría, nada evita que la policía preventiva realice funciones de investigación preventiva, recabando información y alimentando bases de datos que una unidad de política preventiva podría analizar, con miras a racionalizar la asignación de recursos a aquellas situaciones que más lo requieren. Esta labor puede ser desarrollada como parte de sus funciones cotidianas, sería congruente con la ley y puede desempeñarse sin necesidad de obviar el uniforme.

ACCIÓN 15. APLICAR UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL NARCOTRÁFICO: IMPULSAR REFORMAS LEGISLATIVAS PARA QUITARLES EL PATRIMONIO ILÍCITO A TRAFICANTES. TODOS LOS INMUEBLES QUE SEAN UTILIZADOS PARA VENDER DROGA Y PASARLOS AL PATRIMONIO DE LA CIUDAD PARA ESTABLECER CENTROS DE PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN, ESTANCIAS SOCIALES O ESPACIOS CULTURALES.

<sup>2</sup> Sobre este punto pueden consultarse las recomendaciones 5 y 6 de 2007, así como 3 y 14 de 2006.

El combate al crimen organizado debe ser, sin lugar a duda, una prioridad para cualquier gobierno cuyos ciudadanos se vean afectados por él. Sin embargo, resulta imprescindible que en esa lucha se cuide al máximo la posibilidad de que un ciudadano resulte afectado por las acciones emprendidas contra el delito. Es claro que se requieren estrategias novedosas para perseguir conductas que no se ajustan a los modelos delictivos que dieron lugar a los códigos penales de los siglos XIX y XX, pero ello no es obstáculo para cuidar los límites que los principios de legalidad y debido proceso imponen como mecanismo de legitimación de los actos de autoridad. Si bien esta acción refiere a la intención del gobierno de la ciudad de enviar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) una iniciativa que contenga una ley que permita la extinción de dominio de bienes, especialmente inmuebles, que puedan ser relacionados con la comisión de delitos –debatible sin duda, pero en todo caso susceptible de ajuste a los principios antes enunciados– en los primeros meses del año, fueron expropiados diversos predios ubicados en los barrios de Tepito e Iztapalapa. En ambos casos, se manifestó expresamente que se trataba de medidas de las que se debía echar mano para combatir el narcomenudeo y la venta ilegal de auto partes, mientras era aprobada la Ley de Extinción de Dominio. Cabe señalar que en ambos casos se cometieron abusos que violentaron los derechos a la seguridad jurídica y el debido proceso, y en el caso de Tepito, incluso el derecho a la vivienda y otros derechos relacionados.

Hasta que la Ley de Extinción de Dominio sea aprobada, estas expropiaciones son ilegales e ilegítimas: ilegales porque, dado el modo en el que se ejecutan, no cumplen con el debido proceso, e ilegítimas porque, dadas sus razones, están indebida o incorrectamente fundamentadas.

ACCIÓN 89. REALIZACIÓN PERMANENTE DE ESTUDIOS DE DIAGNÓSTICO DE ADICCIONES EN ESCUELAS SECUNDARIAS Y PREPARATORIAS, PARA UN POSTERIOR TRATAMIENTO.

Para la CDHDF, el consumo de drogas en niñas, niños y adolescentes constituye un tema de la mayor relevancia. Más allá de la frecuencia con la que el problema ocurre y de la tendencia que siga, la posibilidad de que ese consumo derive en una adicción implica, por sus consecuencias, un importante riesgo para la plena sa-

tisfacción de los derechos humanos de las y los jóvenes. Es claro que ello impone al estado en su conjunto la obligación de proteger esos derechos, y que, en lo que a las adicciones concierne, la puesta en marcha de políticas públicas que incidan en la disminución de los riesgos en este sentido resulta también obligada. Esta acción se ha materializado a través del programa Prevención del consumo de drogas en jóvenes que coordina la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Es importante observar que, más allá del énfasis que han puesto la prensa y algunas autoridades en el examen antidoping, el programa implica una aproximación mucho más integral sostenida en una visión preventiva. A través del diálogo entre especialistas y estudiantes pone un acento especial en la divulgación de información objetiva acerca de los problemas que en la salud, la convivencia armónica entre las personas y la ley, se derivan del consumo adictivo de drogas.

Preocupa sin embargo que, no obstante el contenido y los efectos del programa en sí mismos, el enfoque mediante el que se ha difundido asume como criterio de justificación la relación entre adicciones y criminalidad. Si bien es cierto que hay evidencia de esta relación, también lo es que, desde la sociología del derecho penal, la criminología contemporánea y la perspectiva de derechos humanos, se ha llamado la atención sobre la necesidad de evitar que este tipo de enfoques termine por criminalizar problemas que tienen más bien un carácter social. Además, esto tiene consecuencias en términos de la estigmatización de las personas y colectividades que se ven involucradas en los mismos.

En la perspectiva de la CDHDF es importante evitar que el debate sobre las drogas se criminalice, porque ello tiene un efecto negativo en la construcción de la confianza necesaria entre padres, hijos y maestros, y puede tener como consecuencia que el problema de la adicción se vuelva de dimensiones insalvables. En ese sentido, resulta conveniente reorientar la justificación del programa por la vía de la prevención de las adicciones, de modo que esta se funde en la obligación del estado de proteger el derecho a la salud de los jóvenes, y no como se hace ahora, en el de prevenir el delito.

Es importante tener en cuenta que la divulgación del programa en medios o frente a posibles beneficiarios del mismo –escuelas y autoridades– debe ponerse énfasis en la parte preventiva, aclarando, en su caso,

que los exámenes de detección de consumo de drogas constituyen una oferta gratuita que proporciona la SSPDF a quienes, de manera confidencial y voluntaria, deseen ser diagnosticados

### A manera de conclusión

Sin duda los problemas relacionados con el delito no pueden ser tratados desde una perspectiva que anule u obstaculice la función de la autoridad; sin embargo, la magnitud y gravedad de estos problemas tampoco justifica que se actúe a toda costa, sin prever que, cuando las estrategias son concebidas con una visión puramente pragmática, la posibilidad de violar los derechos de las personas es relativamente alta.

En opinión de la CDHDF, el principal problema de las políticas de seguridad en la ciudad, radica precisamente en la parte omitida en el programa que brevemente ha sido analizado: la ausencia de un enfoque de derechos como columna vertebral de la política seguridad.

Las autoridades en la materia deben darse cuenta de que los objetivos que se persiguen son también asequibles desde una perspectiva de derechos, y que hacerlo así garantiza la legitimidad de sus actos. Por el contrario, no tener en cuenta esta perspectiva, con frecuencia mina la validez de esos actos y pone en riesgo su viabilidad: En ese sentido, una política que viola derechos es una política que genera impunidad y, con ello, a la violencia producto del delito añade la violencia de los enfoques erróneos y la de las malas prácticas policiales.



ilustración: Edgar Sáenz Lara/cdhdf.

Entrevista a Hugo Fröling\*

# Rendición de cuentas de la policía

## Asignatura pendiente en América Latina\*\*

*Frente al innegable incremento de los índices de criminalidad y de la inseguridad ciudadana en América Latina, cada vez se hace más necesario contar en la región con instituciones policíacas confiables y respetables. Lamentablemente, la realidad revela que alcanzar esa meta aún parece un anhelo lejano.*

*Aunque, en los diversos países, las y los ciudadanos están conscientes de que el delito común es parte de la cotidianeidad y de que el crimen organizado sale a la luz como nunca antes, lo cierto es que no puede afirmarse que la ciudadanía confíe en sus cuerpos policíacos, esto por antecedentes lamentables de corrupción, uso excesivo de la fuerza y participación directa de sus miembros en actividades ilícitas.*

Tal panorama hace impostergable una reforma profunda de la policía en Latinoamérica, para lo cual la recuperación de la credibilidad de la opinión pública en las fuerzas policíacas es fundamental. En el camino hacia ese objetivo, la rendición de cuentas de la policía deja de ser una opción para convertirse en una obligación y un compromiso de los gobiernos. Las políticas de mano dura para combatir la corrupción no son lo que se necesita si la meta es profesionalizar y modernizar a la policía en términos democráticos.

Durante su más reciente visita a México, Hugo Fröling, profesor del Departamento de Gobierno del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y experto investigador en la materia, concedió una entrevista exclusiva para *DFENSOR*, en la cual se refirió a la rendición de cuentas como un proceso complejo que no se limita a la entrega de información, sino que significa que la policía realmente se abre a la supervisión externa. Ésta puede estar integrada por dependencias

\* Abogado por la Universidad de Chile y doctor en ciencias jurídicas por la Universidad de Harvard. Es un destacado especialista en materia de seguridad humana.

\*\* Entrevista realizada por Elizabeth Palacios, colaboradora de la CDHDF.

del mismo gobierno, por organismos públicos autónomos o por organizaciones de la sociedad civil.

Básicamente existen dos tipos de organismos de supervisión, el primero es aquel que se ocupa de la conducta de los policías como individuos y el segundo el que vigila a la policía como institución. Es importante resaltar que en algunos países de América Latina, el sector académico juega un papel fundamental en las reformas de la policía ya que realiza estudios que develan prácticas y ponen en evidencia información fundamental para todo proceso de supervisión. Esto es un paso adelante, pero el camino es largo. Al respecto, el también director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, profundiza:

En América Latina el proceso de responsabilización o rendición de cuentas ha sido desigual. El avance del proceso democratizador ha llevado a que las instituciones más disímiles tengan que rendir cuentas respecto del uso de sus recursos, el cumplimiento de sus fines y la preservación de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones. Ha habido esfuerzos mejores y otros más débiles en el intento por establecer la *responsabilización*. No quisiera dar a entender que estamos ante un avance, una dinámica, una evolución continua hacia una creciente o casi completa responsabilización porque no es así.

Y es que sólo en algunos países, como Chile, la rendición de cuentas de la policía se ha convertido en una práctica señalada por la ley, pero no en toda la región sucede lo mismo. El experto señaló que en muchas naciones se han constituido comités de seguridad ciudadana que interactúan con la policía y que en algunos casos reclaman por la falta de cumplimiento por parte de ésta de sus funciones de manera adecuada. En otros se ha avanzado al llevar a cabo investigaciones internas de las infracciones a la ley cometidas por la policía o bien se han establecido organismos externos a las corporaciones policíacas para llevar a cabo estas pesquisas. Como ejemplo, Hugo Fröling señaló a la Unidad de Asuntos Internos en el Ministerio del Interior del Perú, que realiza investigaciones en casos muy importantes de corrupción que puedan afectar a miembros de la policía y que no es un órgano interno de esa institución, sino que depende directamente del ministro del interior.

Otro ejemplo mencionado son los Comités de Seguridad Ciudadana de la Provincia de Buenos Aires que incluso en un futuro cercano participarán en la selec-

ción de los comisarios policiales. Otro caso mencionado por Fröling fue el de Brasil, país donde existe la Auditoría de la Policía, instancia que recibe quejas del público respecto de hechos abusivos o infractorios de la ley por parte de miembros de la policía, que encamina las investigaciones correspondientes y que da cuenta al Congreso del resultado de esas investigaciones. Sin embargo, a pesar de estos avances señalados, a juicio de Fröling, el sistema de responsabilización en América Latina aún es imperfecto. El académico resaltó también algunas prácticas no gubernamentales como las realizadas por universidades brasileñas o las que llevan a cabo algunos organismos de derechos humanos como el Centro de Estudios Legales y Socioeconómicos, en Argentina.

### **La responsabilización y la construcción democrática**

Hugo Fröling explicó que, en un proceso de construcción democrática, el concepto de *responsabilización* es esencial porque todas las instituciones públicas deben dar cuenta de sus acciones. Pero al ser la policía una institución muy especial —ya que tiene el monopolio del uso de la fuerza al interior de la frontera de cada país— es necesario establecer una cadena de supervisión respecto de qué es lo que hace, cómo lo hace y de qué manera esto afecta a la población. Además, la ciudadanía tiene derecho a esperar resultados por parte de la policía y que tales efectos sean coherentes con el sistema democrático, por ello la rendición de cuentas de la policía es imperativa si se quiere alcanzar una verdadera democracia.

Al referirse a la respuesta de los miembros de los cuerpos policíacos, el investigador señaló que en algunos casos ha sido “sorprendentemente interesante” y puso como ejemplo tanto a la Policía de Investigaciones de Chile como a la de Colombia:

Soy uno de los tres civiles que forman parte del Comité Consultivo de esa policía (la chilena). Estaba extremadamente desprestigiada al iniciarse el proceso de transición democrático, era una corporación bastante corrupta y muy violenta. Ellos han hecho un esfuerzo, todavía insuficiente, por transparentar sus acciones, abrirse a investigaciones académicas, entregar siempre acceso a la información, modernizar los sistemas de formación de su personal, incorporar clases de derechos humanos y yo creo que eso ha sido



Fotografía: Teresa Soria/CIDE.

un interesante esfuerzo. El caso de la policía de Colombia también es atractivo, una policía que a mediados de los noventa era penetrada por el narcotráfico que vivía y actuaba en un país con una situación de extrema violencia, ahora ha establecido programas de policía comunitaria que han elevado el apoyo ciudadano. Esto da cuenta que la *responsabilización* o la supervisión sobre la policía es algo beneficioso, fundamentalmente para la propia policía y no sólo para la comunidad donde la policía actúa.

### Nuevos retos, nuevas responsabilidades

La rendición de cuentas de la policía ha impuesto nuevos retos y nuevas responsabilidades a esta institución. En primer lugar, se le ha requerido actuar con transparencia ya que, a juicio de Fröling, la policía ha sido tradicionalmente renuente a dar cuenta de las estadísticas, de la efectividad de sus acciones, a abrirse a la investigación académica y a estar en contacto constante con los civiles. La segunda responsabilidad ha sido el mejoramiento de la planeación de sus proyectos y programas y por último elevar la capacitación del personal.

En materia de respeto a los derechos humanos, el académico considera que la policía debe entender que las policías más modernas del mundo, son aquellas que actúan en ambientes democráticos, donde los derechos humanos existen y que están sometidas a supervisión externa. Las policías menos eficientes son las que ob-

tienen información a través de violencia y que en definitiva, se abren muy poco a la supervisión externa. Así, afirmó que si las policías latinoamericanas quieren estar en el primer grupo, tienen que reconocer que los derechos humanos no constituyen una mera limitación al ejercicio de las funciones policiales sino que no existe fuera de éstos, la posibilidad de ejercer funciones policiales de tipo democrático.

### Una policía democrática: ¿garante de seguridad para la ciudadanía?

Sin duda, este es un proceso de construcción de la policía como una institución más democrática, lo cual juega un papel importante en el aumento de la percepción ciudadana de la seguridad pública. Sin embargo, Hugo Fröling asegura que, aunque la policía juega este rol, la percepción de inseguridad no es algo gratuito, sino que obedece fundamentalmente a la existencia de inseguridad y a un conjunto de variables, muchas de las cuales no pueden ser afectadas por la policía. Al concluir, el especialista enfatizó que una policía más cercana a la población sin duda puede contribuir a que la población tenga mayor percepción de seguridad. Una policía que informe sobre el resultado de las investigaciones que lleva a cabo y que además ponga en marcha acciones para prevenir la comisión de delitos, es el tipo de institución que una sociedad democrática requiere.

# La justicia restaurativa: por el bienestar de las víctimas\*\*

*A través del Fondo de Oportunidades Globales, la embajada británica trabaja con socios claves en México para fomentar un mayor respeto de los derechos humanos, la democracia y la gobernabilidad. El Reino Unido cree que un sistema basado en la legislación y la justicia es fundamental para asegurar la protección de los derechos humanos y la instrumentación de gobernabilidad efectiva.*

Definido por el investigador británico Tony Marschall como “un proceso a través del cual todas las partes involucradas en un delito o incidente se reúnen para resolver en forma colectiva cómo tratar las consecuencias de ese delito y sus implicaciones en el futuro”, el sistema británico de justicia restaurativa es un modelo alternativo para resolver conflictos. Este concepto sostiene que el comportamiento criminal es, en principio, un atentado contra un individuo por parte de otro individuo, y no de un individuo contra el Estado. En lugar de que el criminal deba “pagar una deuda con la sociedad” por medio de un castigo, se trata de que el daño específico a la víctima debe ser reparado por medio de un bien equivalente al mal hecho. La medida en que la reparación se considera apropiada se determina a través de un proceso de negociación que involucra no sólo al criminal y a la víctima sino también a sus respectivas familias y a las redes sociales dañadas.

El objetivo de la justicia restaurativa es curar heridas. Gracias a una reparación justa, el daño provocado a la víctima es subsanado; a su vez, al reparar el daño, el criminal se reconcilia con la víctima y puede reintegrarse a las redes sociales que lo contenían. El resultado de la reconciliación y la reintegración es la restauración de la armonía en la sociedad.

---

\* Pasó 29 años de servicio como inspector de policía en el condado de Surrey, Inglaterra. Su participación en la justicia restaurativa se inició en 1997, cuando realizó investigaciones al respecto para su maestría. Pionero en la instrucción sobre justicia restaurativa. En el Reino Unido, en 1999 y en 2000, formó parte del grupo de instructores que capacitaron a más de mil miembros del personal en contra de la delincuencia juvenil en Inglaterra y Gales. Es miembro del Foro Europeo para la Mediación entre Víctima y Acusado y Justicia Restaurativa.

\*\* Entrevista realizada por Elizabeth Palacios, colaboradora de la CDHDF.

El propósito del proyecto de justicia restaurativa en México es presentar el modelo británico a través de un programa de formación para capacitadores. Al frente de este proyecto se encuentra Mike Ledwige, pionero en la materia en el Reino Unido. Desde hace dos años ha trabajado con capacitadores de Aguascalientes, Zacatecas, Chihuahua, Oaxaca y recientemente de la ciudad de México. Desde el inicio del proyecto, estos estados han dado pasos hacia la instrumentación de prácticas de justicia restaurativa. El modelo ya está incluido en las propuestas para los nuevos códigos de procedimientos penales como mecanismo alternativo. Más aún, Oaxaca ya tiene planes de establecer 30 centros de mediación en su estado. Sobre esto, *DFENSOR* platicó con Ledwige, quien fungió como inspector de policía en Surrey, Inglaterra, durante 29 años para luego ser el principal impulsor de la justicia restaurativa en su país.

## Mecanismos de funcionamiento de los modelos de justicia restaurativa

En opinión de Mike Ledwige, los seres humanos tenemos la tendencia a reaccionar ante cualquier daño que nos provoca un extraño en forma punitiva, es decir, queremos un castigo para el responsable, pero si alguien que nos interesa ha hecho algo malo, respondemos muy diferente:

En primer lugar queremos que admita lo que ha hecho, que tome en cuenta el daño hecho a otras personas, que tenga la oportunidad de negociar con aquellos a quienes ha lastimado, que sepa cómo puede reparar el daño y sobre todo, que no lo vuelva a hacer. Eso que tenemos con nosotros y con nuestra familia, funciona igual con todas las personas, aun con delitos muy serios porque si las personas son tratadas de manera restaurativa hay una influencia más poderosa en su comportamiento, pero también es un proceso importante para sanar a las víctimas, los estudios alrededor del mundo demuestran que los beneficios para las víctimas son enormes.

Estos modelos pueden ser utilizados para resolver cualquier conflicto, desde riñas en escuelas, disputas entre vecinos o compañeros de trabajo, quejas o procesos contra policías o instituciones, o bien, como parte del sistema de condena para delitos de cualquier índole. La justicia restaurativa también puede ser utilizada en los procesos curativos de personas que condenadas a prisión o para reintegrar agresores que siguen delinuien-

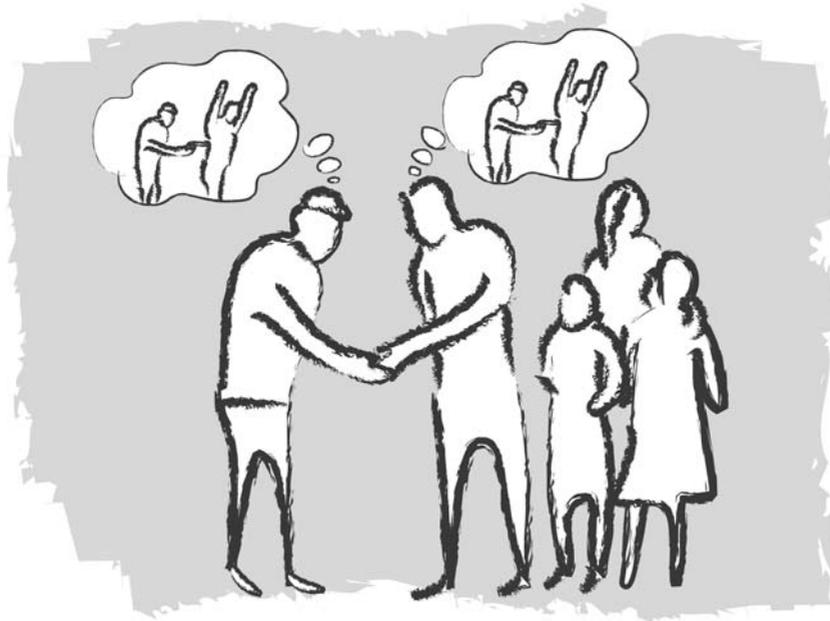
do en sus comunidades. En Inglaterra, lo mismo que en algunos sitios de México, como Oaxaca, se aplica ya con jóvenes primodelincuentes. Pese a esto, estudios recientes en Reino Unido, demuestran que estos procesos funcionan mejor para tratar con delitos serios porque entre más sea el daño, más grande será la oportunidad de sanar, también han demostrado beneficios en materia de estrés postraumático para víctimas de delitos graves y sus familias. Particularmente en casos de violación, es recomendable cuidar que no se caiga en una doble victimización, se pueden juntar a una víctima y a un agresor de diferentes casos. Los estudios revelan, según el especialista, que si a un violador que está a punto de cumplir su condena se le somete a un proceso de este tipo, la probabilidad de reincidencia es mucho menor. Incluso las víctimas también tienen la oportunidad de sanar, aunque no reten a su propio violador.

Sin embargo, Ledwige reconoció que la justicia necesita conservar algunos elementos del sistema punitivo. Por lo tanto, debe pensarse muy bien en qué momento se debe aplicar un proceso restaurativo. A su juicio lo ideal sería utilizar la opción punitiva para agresores que no desean nada con el sistema restaurativo.

Las familias, tanto del ofendido como del ofensor, juegan papeles fundamentales en el proceso puesto que su participación tiene un impacto positivo en ambas partes ya que se llega a catarsis colectivas que ayudan a disipar el rencor, por un lado, y la culpa por otro.

Estos procesos ya están funcionando en México, pero si uno voltea hacia los pueblos indígenas del mundo, antes de que hubiera sistema de justicia o policías, cada comunidad necesitaba un sistema restaurativo para retar a los agresores. No podían expulsar a todo aquél que hiciera algo malo, se necesitaba que respondieran por sus actos. Hemos tenido un sistema legal punitivo por mucho tiempo, eso no es bueno. Este modelo es el resurgimiento de viejos procesos de restauración y gradualmente está creciendo. En México veo menos resistencia de la que hay en el Reino Unido, allá hay resistencia de abogados y jueces, aquí son ellos los que quieren impulsar el proceso restaurativo. En Oaxaca se está introduciendo un proyecto muy grande de mediación y, en el fondo, es un proceso restaurativo, limitado, pero lo es. Ellos están proporcionando técnicamente una solución legal a través de la mediación a comunidades completas que no tienen los medios para participar en el sistema oficial de justicia, esta es una opción menos costosa. Investigaciones académicas realizadas en los Estados Unidos indican que es siete veces

Ilustración: Edgar Sáenz Lara/CDHDF.



más barato este sistema que el sistema legal formal, por eso puede ser muy útil en la sociedad mexicana.

## Estrategias preventivas del delito

Mike Ledwige mencionó que diversos estudios revelan que la justicia restaurativa puede reducir hasta en 50% la reincidencia de aquellas personas que han cometido su primer delito. Si se reúne a la familia de un joven en alto riesgo de delinquir, por su contexto familiar, social o económico y se lleva a cabo un programa de control y apoyo se puede prevenir la delincuencia.

Lamentablemente, sólo hay dos países en los cuales la policía participa de manera muy cercana en los procesos de justicia restaurativa: Australia y el Reino Unido. En opinión del especialista, esto se debe a que son corporaciones policíacas vistas como personas que realmente ayudan a sanar el daño. Verdaderamente los policías apoyan a sus comunidades y han tenido muy buenos resultados. Entre más punitivos son los policías, más alejados seguirán del proceso restaurativo. Al respecto explica:

En un país como México, cuya policía no goza totalmente de credibilidad y confianza ciudadanas, se debe capacitar y sensibilizar al personal. La justicia es algo muy importante, si la gente cree que un proceso es justo y no corrupto confiará. Lo bello de un proceso restaurativo es que el profesionista es un personaje neutral. Son las personas que participan de la junta, quienes toman la

decisión. Así no es el policía el que decide lo que pasa con el ofensor, sino la víctima y su familia. Lo que hemos visto a través del mundo es que la mayoría de los ofensores ofrecen más de lo que piden las víctimas. Verdaderamente es un proceso justo intrínsecamente porque no existe el proceso oficial que permite la absolución. No hay un control oficial, se maneja simplemente un proceso de comunicación, dando empoderamiento a todos los participantes de esa junta.

## La perspectiva en México

Gracias a este proyecto impulsado por el Reino Unido, hoy en día se tienen cuatro capacitadores en Chihuahua, cuatro en Oaxaca, y se está trabajando con otros cuatro de Aguascalientes, sin embargo son necesarias reformas legislativas paulatinas que permitan que la justicia restaurativa sea una opción al alcance de todas y todos. En Chihuahua se ha logrado ya una reforma legislativa, ahí se espera que 70% de los delitos pasen por un proceso restaurativo, si el sistema funciona adecuadamente. Otro cambio fundamental es en la cultura del sistema judicial. Ledwige opina que en Chihuahua se ha dado un paso muy valiente que puede inspirar a generar estos cambios en otros puntos del país. En Europa, cada víctima de delito puede, si así lo desea, tener un proceso de mediación con su infractor. “Si las autoridades verdaderamente llegan a entender el proceso restaurativo, pueden ver muchas opciones donde se puede incluir, tal vez sin reformas legales inmediatas.”

# La seguridad humana

## Una obligación del gobierno capitalino\*\*

*El concepto de seguridad humana es relativamente nuevo, tanto en el ámbito académico como en el político. En el mundo actual, resulta una percepción con mayores alcances y efectividad que la de seguridad nacional, o regional –todavía no desechadas– en tanto se refiere directamente a los problemas del individuo, base primaria y generadora de la seguridad de cada país. Es un concepto por demás aplicable a cualquier contexto social.*

*Seguridad humana es un término que comenzó a ser utilizado por la Organización de las Naciones Unidas a inicios de la década de los noventa ya que al concluir la guerra fría se tomó conciencia de que se multiplicaban las amenazas no armadas a la seguridad a nivel internacional, regional, nacional y local. El uso de la fuerza al interior de los Estados, el deterioro del medio ambiente, la agravación de la extrema pobreza, la propagación de pandemias y la explotación de diferencias culturales y étnicas se han convertido en los nuevos factores de riesgo para la seguridad de la población. En la ciudad de México actualmente existen diversos factores que vulneran la seguridad humana de sus habitantes, sobre esto DFENSOR conversó con Clara Jusidman, académica, investigadora y presidenta de la asociación civil Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C.*

Desde la perspectiva de la especialista, la seguridad humana se puede abordar en tres niveles, el primero es la protección contra el riesgo relacionado con enfermedades, empobrecimiento, falta de ingresos o accidentes. Esto tiene que ver con

\* Consejera de la CDHDF. Estudió economía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e inició su trabajo profesional como investigadora del Banco de México, de El Colegio de México y de la Dirección General de Estadística. Trabajó 20 años en el gobierno federal y posteriormente se incorporó a las organizaciones de la sociedad civil en lucha por la democracia. Actualmente es presidenta y fundadora de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C.

\*\* Entrevista realizada por Elizabeth Palacios, colaboradora de la CDHDF.

la construcción de política social del siglo XX y que llevó a la construcción de sistemas de seguridad social en países como México:

Ese es para mí el fundamento del campo de la seguridad humana, muchos países construyeron sus modelos sociales procurando dar esta protección básica de los individuos en la medida de que estas seguridades ya no pudieron ser dadas por las familias como sucedía en la época donde las personas estaban en el ámbito rural. Cuando esto cambia y las personas se mueven a los ámbitos urbanos y a la industria se tienen que desarrollar este tipo de protecciones básicas para que la gente no caiga en el empobrecimiento y en condiciones terribles de vida.

Sin embargo, en los últimos años, según Jusidman, se han abierto dos nuevos niveles o campos en la seguridad humana. Uno muy importante es el de los riesgos ambientales. Aunque antes también ocurrían desastres naturales o guerras, los daños al medio ambiente no eran tan graves como en la actualidad. Hoy en día, la contaminación, el calentamiento global o la escasez de agua también vulneran la seguridad humana, y el panorama no es alentador hacia el futuro. Por eso los gobiernos deben tomar medidas serias y crear fondos para proteger a todas las personas sujetas a estos riesgos.

El tercer nivel es el de los riesgos que se viven en los espacios donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas, sobre todo de aquellas que viven en aglomeraciones urbanas donde los peligros han aumentado, Al respecto, Clara Jusidman profundiza:

Esto tiene que ver con algunos servicios que deberían estar asegurados y provistos por las autoridades locales, existen riesgos como el de sufrir accidentes de tránsito por deficiencias en la infraestructura de las calles y de las avenidas, accidentes por banquetas mal mantenidas, alcantarillas abiertas, anuncios espectaculares que se les caen a las personas en la cabeza, inundaciones por falta de mantenimiento en los sistemas de drenaje o de los sistemas de provisión de agua. Este tipo de peligros son los que han crecido y, desde mi óptica, a veces las autoridades no asumen la posibilidad de que la ausencia de una acción de reparación de una instalación o de una vía de comunicación puede incidir en el bienestar e incluso en la vida de las personas. Este es un campo que me parece poco explorado, poco visibilizado. La idea es la necesidad de desarrollar todo esto como parte de los derechos humanos.

## Los retos en el Distrito Federal

Para nadie es novedad afirmar que la ciudad tiene un problema grave de contaminación en todos los campos: del aire, del agua, por ruido o visual. En opinión de la también consejera de la CDHDF, los anuncios espectaculares han invadido el espacio de la ciudad como en pocos lugares del mundo. Considera que éstos son un peligro no sólo porque se pueden caer con los vientos, sino porque para su instalación se violan normatividades y se da paso libre a la impunidad. Por otro lado, señaló como factores de riesgo la constante aglomeración de tránsito que coloca a las personas en altos niveles de tensión. Asimismo, señaló que la ciudad padece riesgos graves de inundaciones. Estos son algunos de los temas más importantes sobre los que se tiene que trabajar en materia de seguridad humana para el Distrito Federal, aunque también consideró fundamental el tema de infraestructura urbana. En su opinión, debería haber una obligación de vigilancia sobre la infraestructura urbana para corregir constantemente estos factores de riesgo.

## La seguridad humana en un gobierno democrático

A un gobierno democrático le deben importar todos los niveles de seguridad ya que garantizarla es una de sus principales obligaciones. A juicio de Jusidman, los gobiernos locales tienen una enorme responsabilidad en materia de seguridad humana, sobre todo en lo relacionado con el tercer nivel de riesgos, porque es el principal responsable del mantenimiento de la infraestructura urbana, pero también debe proteger a la población de terceros que puedan vulnerar su derecho a la seguridad, como en el citado caso de los anuncios espectaculares.

Antes de concluir, la investigadora resaltó que al ser parte de un sistema contributivo, la sociedad civil tiene derecho a exigir estos derechos a la seguridad humana, ya que paga impuestos para no pasar estos riesgos. “Nuestro concepto de paz es seguridad humana, que es puesta en peligro por el conflicto diario, por la pobreza, la inequidad y el irrespeto de los derechos humanos”, concluyó.

# Seguridad humana

## Nuevo concepto en el escenario internacional\*

*A través del trabajo diario de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), tanto en materia de atención a quejas individuales como en su labor de promoción, educación e investigación en derechos humanos, se han detectado una serie de obstáculos estructurales que vuelven muy difícil el goce y ejercicio de los derechos fundamentales de la población, especialmente de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).*

*Como en todas las grandes ciudades, la posibilidad de ejercer los DESCAs en el Distrito Federal es proporcional al nivel de desarrollo socioeconómico de la propia ciudad. A pesar de las medidas que —tanto gobierno como sociedad civil— han tomado para mejorar partes de la ciudad e impulsar la prosperidad de algunos sectores, el crecimiento demográfico desmesurado de la ciudad y sus problemas de infraestructura, han causado una afectación general a los derechos de las personas, independientemente de su contexto social, por ejemplo, en el abastecimiento de servicios básicos como agua y luz.*

Esta situación ha sido causada no sólo por violaciones, activas o pasivas, a derechos humanos por las autoridades capitalinas, sino también por aquellos factores característicos de cualquier sociedad urbana de la magnitud de nuestra ciudad. Sin embargo, recientemente se ha desarrollado mayor normatividad y doctrina respecto de la exigibilidad de los DESCAs como auténticos derechos de respeto obligatorio para el poder público, tanto en la promoción de dichos derechos como en la obligación de protección de los mismos. Cabe destacar que a pesar de que estos problemas estructurales afectan a toda la población, las personas que sufren mayores daños por estas carencias sistemáticas son aquéllas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad.

Ante tal panorama, las autoridades del Distrito Federal tienen el deber de atender estas nuevas necesidades y retos de la ciudad tanto con reformas legislativas

\* Texto elaborado por la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

como con políticas públicas novedosas que contengan una perspectiva de derechos humanos.

En este sentido, es necesario abordar la situación desde una concepción integral de la seguridad que no sólo contemple aspectos militares, policiales y de prevención y combate al crimen, sino también todas las condiciones de infraestructura que permiten el adecuado desarrollo de las actividades de la población y que, por tanto, influyen directamente en el ejercicio de sus derechos, particularmente de los DESCA. A este concepto se le ha denominado recientemente seguridad humana.

### Premisas teóricas

En el último decenio, la seguridad humana ha pasado a ser un tema central para muchos países, instituciones y actores sociales en la búsqueda de métodos innovadores que permitan hacer frente a las amenazas no militares para la paz y la seguridad. La seguridad humana pone de relieve los vínculos complejos entre el desarme, los derechos humanos y el desarrollo.

Hoy en día, en un mundo cada vez más globalizado, las amenazas más perniciosas para la seguridad humana derivan de las condiciones que entrañan genocidios, guerras civiles, violaciones de los derechos humanos, epidemias mundiales, así como el deterioro del medio ambiente, el trabajo forzoso y esclavizante y la malnutrición. Por ello, todos los estudios que se realizan actualmente sobre el tema de la seguridad deberían incluir la dimensión humana de la seguridad.

El concepto de seguridad humana irrumpe en el panorama mundial a mediados de los noventa en medio de una búsqueda de nuevos paradigmas que expliquen el sistema internacional y como consecuencia de una creciente discusión teórica y práctica en torno a los tradicionales conceptos de seguridad que inspiraron la acción de los países durante gran parte del siglo XIX. Desde los sectores académicos, al igual que desde algunas organizaciones internacionales e incluso desde ciertos Estados, como Canadá y Japón, se ha promovido el concepto de seguridad humana como una definición que ayudaría a entender mejor los nuevos desafíos en materia de seguridad, desde la perspectiva de las personas o la ciudadanía.

Desde la publicación del *Informe sobre el Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, en el que se examinan las



nuevas dimensiones de la seguridad humana, se han realizado esfuerzos considerables para refinar el concepto. Mediante investigaciones y reuniones entre expertos, se ha buscado hacer de la seguridad humana un tema prioritario en los programas políticos, tanto en el ámbito nacional como en el local y, sobre todo, emprender actividades innovadoras a fin de atender las necesidades y preocupaciones de las poblaciones más vulnerables.



Fotografía: Carlos Franco.

En su Informe de 1994, Nuevas dimensiones de la seguridad humana, el PNUD intentó, por primera vez generar un análisis global sobre el tema y definir el concepto de seguridad sobre nuevas bases. Para este organismo, dos son las condiciones que garantizan la seguridad humana: una población libre de temor y una ciudadanía libre de carencias.

El documento destaca que para la mayoría de las personas el sentimiento de inseguridad se focaliza más

en las preocupaciones de la vida cotidiana que en el temor de una guerra en el mundo. También plantea que la seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente respira en sociedad, por la libertad con que puede ejercer diversas opciones, por el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que tiene la opción de confiar relativamente en que sus oportunidades actuales no desaparecerán totalmente mañana.

De acuerdo con Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía en 1998 y uno de los principales promotores de este concepto, la base de un desarrollo económico sustentable –independientemente del modelo económico que se elija y de la orientación ideológica que tenga– es la promoción de condiciones que permitan a la persona ampliar su libertad. Este es el parámetro de medición que debe guiarnos para determinar si las políticas en materia socioeconómica de cualquier gobierno cumplen su objetivo. En este contexto, la seguridad humana implica la igualdad en los procesos y en las oportunidades que están al alcance de una persona, en un sistema democrático que permita el adecuado ejercicio de los derechos y las libertades. Es por ello que los derechos humanos tienen una importancia tanto constitutiva como instrumental en un adecuado desarrollo socioeconómico.<sup>1</sup>

Al analizar estas ideas desde el enfoque de los derechos humanos, puede afirmarse que entre mayor sea la creación de condiciones que permitan el ejercicio de la libertad –con procesos y oportunidades equitativas– mayor será la posibilidad de las personas de disfrutar de sus derechos fundamentales en la vida cotidiana.

La reflexión en torno a la seguridad humana ha llevado a varios pensadores, incluido Amartya Sen, a promover en los foros internacionales un estudio más profundo acerca de las consecuencias que este concepto implica en términos de obligaciones para los Estados con su población. En consecuencia, en 2001 se integró una Comisión de Seguridad Humana (CSH) como un panel de expertos impulsado por el Secretario General de Naciones Unidas de ese momento, Kofi Annan. La CSH estuvo presidida por la ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, y por el economista Amartya Sen. El informe final de la

<sup>1</sup> Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Anchor Books, Nueva York, 1999, pp. 16-17.



Fotografía (fragmento): Carlos Franco.

CSH, *Seguridad humana, ahora* fue presentado al secretario general de las Naciones Unidas el 1º de mayo de 2003.

Dos hitos en este proceso han sido la creación, en 1999, de la Red de Seguridad Humana, conformada por doce países de todas las regiones del mundo, que celebra reuniones ministeriales cada año. Sus miembros son: Austria, Canadá, Chile, Costa Rica (a partir del 20 de mayo de 2005), Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Países Bajos, Sudáfrica (en calidad de observador), Suiza y Tailandia. El siguiente suceso importante fue la publicación, en 2003, del mencionado *Informe de la Comisión de Seguridad Humana*.

Este documento resalta que la seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Asimismo, complementa a la seguridad del Estado al centrar su atención en las personas y al hacer frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, se amplía el objetivo del desarrollo humano más allá del concepto de crecimiento con equidad. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana.

## La seguridad humana desde la CDHDF

Existen diferentes temas que tienen que ver con el bienestar social en general partiendo del concepto de seguridad humana señalado. A partir del conocimiento de las quejas iniciadas ante la CDHDF, se puede hacer una valoración de algunos temas concretos que tienen incidencia en el efectivo disfrute de los derechos humanos por parte de las y los habitantes capitalinos. Se plantea la reflexión en torno a los siguientes temas de importancia:

- Derecho a un medio ambiente sano.
- Derecho al agua.
- Uso de espacios públicos (por ejemplo, problemas relacionados con comercio en vía pública, reubicación de mercados, tianguis y vendedores, así como quejas relacionadas con el fenómeno del sexo servicio).
- Infraestructura urbana (por ejemplo, fugas de agua, construcción o falta de obras públicas, drenaje y alumbrado público).

Los datos preliminares que se presentan a continuación se derivan del trabajo cotidiano de esta Comisión en la atención a los problemas de derechos humanos en el Distrito Federal. La Comisión considera que esta información permite sentar las bases para contrastar la situación de la ciudad con el consenso

internacional alrededor de este tema, así como las respectivas sugerencias y conclusiones en la materia. Ello dará pie a iniciar un análisis más profundo sobre la seguridad humana en nuestra ciudad y proponer alternativas para promover y defender de mejor manera los derechos humanos de quienes en ella se encuentran.

### Quejas ante la CDHDF relacionadas con algunos temas que comprende la seguridad humana, octubre de 2006-mayo de 2007

Quejas ante la CDHDF relacionadas con el derecho al agua y a un medio ambiente sano			
	Quejas revisadas	Menciones	Porcentaje
Suministro de agua potable*	123	16	13
Medio ambiente**	123	21	17.07

\* El criterio utilizado para el conteo se basa en las menciones de escasez de agua. No se tomaron en cuenta aquellas quejas que se refieren a la inconformidad en las tarifas de cobro y los problemas con los medidores de agua.

\*\* El criterio utilizado para el conteo se basa en las menciones a los problemas de contaminación del agua, aire, por ruido y desechos tóxicos.

Nota: No se contabilizó el derecho genérico contemplado en la calificación de queja, sino la causa que dio origen a la violación del derecho presuntamente vulnerado.

Quejas ante la CDHDF relacionadas con el uso de espacios públicos e infraestructura urbana			
	Quejas revisadas <sup>1</sup>	Menciones	Porcentaje
Infraestructura urbana*	123	27	21.95
Uso de espacios públicos**	123	67	54.47

\* Se consideraron sólo las menciones a problemas relacionados con fugas de agua, construcción o falta de obras públicas, drenaje y alumbrado público.

\*\* Se consideraron las menciones relativas a problemas de comercio en vía pública (expedición/negativa de permisos para ejercer comercio en vía pública, situación irregular de vendedores establecidos en vía pública, reubicación de mercados, tianguis y vendedores). Asimismo, se incluyeron otras quejas referidas al uso de espacios públicos como las relacionadas con el sexo servicio.

<sup>1</sup> Ocho quejas se consideraron en dos rubros diferentes.

Nota: No se contabilizó el derecho genérico contemplado en la calificación de queja, sino la causa que dio origen a la violación del derecho presuntamente vulnerado.

#### Metodología:

Para el análisis anterior, se tomaron en cuenta todas las quejas recibidas en la Tercera Visitaduría General de la CDHDF de octubre de 2006 a mayo de 2007, lo que arrojó un total de 1 247 quejas.

Del gran total se filtraron de la base datos las quejas relacionadas con ciertos derechos genéricos, tipos de violación y autoridades que se relacionan de manera directa con los temas abordados en este análisis sobre seguridad humana. De este filtro, el marco de análisis quedó en 324 quejas.

De la revisión y análisis de las 324 quejas, sólo se consideraron 123 por su utilidad en el presente estudio y se desearon las restantes con base en los criterios señalados al pie de cada cuadro estadístico.



# Seguridad humana y el derecho al agua

## Una relación directa

*En la zona oriente de la ciudad de México viven Lourdes y Carlos, dos niños de 8 y 6 años de edad respectivamente. Su mamá les encomendó una misión difícil y especial: encontrar agua. Lourdes y Carlos tuvieron que caminar más de cuarenta y cinco minutos para sacar agua de un registro y llenarla en unos tambos que son transportados en un carrito de madera. El agua está muy sucia, pero sería peor llegar a la casa con las manos vacías. En el camino de regreso a casa, el carrito se atora en un bache, se cae uno de los tambos y derrama el sucio pero vital líquido sobre el pavimento. Lourdes quiere llorar, apenas logra contener las pocas lágrimas que salen de sus ojos para entremezclarse con gotas de sudor. Hay que regresar a repetir la cansada y fastidiosa operación; no tanto porque mamá se enoje, sino porque el agua es necesaria para todos, comenzando por el hermano que la acompaña y el otro recién nacido, que llegó a una ciudad y a un mundo carente de agua.*

Vayamos ahora al poniente de la ciudad. Imagínese que va adquirir un *pent house* en un edificio residencial construido sobre una barranca ubicada en esta parte de la ciudad, cerca de la zona *exclusiva de Santa Fe*: torres de 30 pisos edificadas con los diseños más sofisticados, elaborados por los arquitectos más cotizados de México y el mundo. Todas tienen terrazas de más de doscientos metros cuadrados, que incluyen canchas de tenis y alberca, así como una hermosa vista panorámica donde podrá apreciar las puestas de sol y extensas zonas verdes (que durarán muy poco tiempo, porque las construcciones de altos y lujosos edificios continuarán), ¿quién podría resistir semejante encanto y acceso a una mejor calidad de vida? Sin embargo, todo esto tiene un alto precio, y no nos referimos al costo de un departamento cotizado en dólares o quizá en euros para estar más a la moda. Hablamos de un costo mucho mayor dirigido a todos los habitantes del Distrito Federal quienes lo tendremos que pagar tarde o temprano, aunque no queramos, o no tengamos dinero para comprar un departa-

\* Texto elaborado por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF.



mento de lujo por esa zona. Nos referimos al costo de la carencia del agua.

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. Al respecto, cabe enfatizar que el Distrito Federal, como entidad en su conjunto, sufre de una creciente escasez de agua, que ha llevado a las autoridades a sobreexplotar el manto acuífero de la ciudad y a traer agua de cuencas hidrológicas alejadas. La sobreexplotación del acuífero es del orden de 50%; eso quiere decir que de cada 2 litros que se extraen sólo se recarga 1. Aun así, el acuífero sigue aportando 70% del agua que se consume en la ciudad. El 30% del déficit

se cubre con agua que se trae de fuera, por ejemplo, de las cuencas de Cutzamala y Lerma.

No obstante la gravedad de este problema, en 2003, se informó a la CDHDF que desde un año antes, dos ductos del Sistema Lerma Sur que abastecen de líquido a las delegaciones Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Coyoacán, además del Sistema Cutzamala y Lerma, presentaban fisuras debido a su longevidad que alcanza los cincuenta años. A pesar de las constantes llamadas telefónicas de vecinos y autoridades de la zona, la entonces Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Distrito Federal (ahora Sistema de Aguas de la Ciudad de México) no había solucionado el problema, por lo que a diario se fugaban 864 mil litros de agua limpia que se combinaban en un conducto

afluente del Río Borracho, que es de aguas negras. Sin embargo, habitantes de la comunidad de Santiago Yancuitalpan aseguraban que en la madrugada, cuando disminuye el consumo de agua en la ciudad, la presión aumentaba hasta el doble y los chorros de agua de los ductos salían con mayor fuerza. A través de la intervención de la CDHDF mediante la Recomendación 9/2003, este problema fue completamente solucionado el 1º de abril de 2005, después de casi tres años de desperdiciar agua.

La paradoja en los casos anteriores es que mientras en algún sitio de la ciudad de México, determinados habitantes gozan del servicio de agua, en tanto que en otro lado de la ciudad existe una gigantesca fuga de agua que se mezclaba con las aguas negras.

Por otro lado, en lo que corresponde a las barrancas, se trata de formaciones geológicas donde se albergan diversas especies de flora y fauna silvestre, las cuales capturan y mitigan gases de efecto invernadero en especial el bióxido de carbono con lo que contribuyen a evitar que se agrave el problema del calentamiento global; pero sobretodo revisten suma importancia en el ciclo hidrológico toda vez que son el primer canal por donde se capta el agua de lluvia que recarga el manto acuífero de la ciudad. Por eso las invasiones de paracaidistas a las barrancas, así como las grandes inversiones que se hacen al construir fraccionamientos residenciales en dichas barrancas, están contribuyendo a que se capte menos agua para el Distrito Federal.

En las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, ha aumentado la construcción de grandes fraccionamientos de lujo. En el caso de Cuajimalpa se aprovecha la cercanía con el área de Santa Fe para edificar fraccionamientos residenciales que consisten en altas torres con equipamiento de lujo. Aunado a esto, personas con escasos recursos han aprovechado esta situación para invadir las barrancas que aún desocupadas con el propósito de que, con el paso del tiempo, se legalicen a su favor los terrenos invadidos, y posteriormente los puedan revender a un altísimo precio con los inversionistas que planean construir en esos lugares.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal denunció este problema a través de la Recomendación 8/2004 dirigida a la delegación Álvaro

Obregón y 9/2004 dirigida a la delegación Cuajimalpa, con motivo de invasiones a la barranca Del Muerto y La Diferencia respectivamente, realizadas por personas de escasos recursos, y también por grandes inversionistas que pretenden construir en las barrancas. Es importante evitar que continúen tanto las invasiones de paracaidistas, como las adquisiciones de grandes extensiones de terrenos realizadas por los inversionistas, con el propósito de que se conserven estas áreas verdes como pulmones para la ciudad y para que continúen captando el agua de lluvia que recargue los mantos acuíferos en ella.

La Recomendación 8/2004 no fue aceptada por la Delegación Álvaro Obregón, y la 9/2004 fue aceptada parcialmente por la delegación Cuajimalpa. Actualmente, la Jefatura Delegacional de Cuajimalpa logró que los invasores de escasos recursos abandonaran la barranca por su propia voluntad y de manera pacífica. Sin embargo, continúan las grandes construcciones de fraccionamientos residenciales porque la Ley del Medio Ambiente del Distrito Federal permite que se puedan hacer excepciones para construir en las barrancas, mientras éstas no sean declaradas como áreas de reserva o áreas de valor ambiental.

Por esta situación, antes de tener por cumplida la Recomendación 9/2004, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha solicitado a la Jefatura Delegacional de Cuajimalpa que promueva ante la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal que la barranca La Diferencia sea catalogada como área de valor ambiental con el propósito de que existan más restricciones y mayor vigilancia en las barrancas, que impidan la invasión de terrenos en esas formaciones geológicas y, de ser posible, también existan más restricciones para construir en esos lugares. Estas medidas brindarán seguridad a los habitantes de ahora y a las futuras generaciones de que se puede vivir en una ciudad con agua.

De ahí que en el concepto de seguridad humana no baste con proteger al Estado para que a su vez preserve al ser humano. También es necesario incorporar la salvaguarda del ser humano en abusos por parte del Estado.

# La CDHDF no ejercerá acción de inconstitucionalidad por reformas penal y de salud

*En la sesión del 24 de abril, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) aprobó reformar los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal y adicionar un tercer párrafo al artículo 16 Bis 6 y al 16 Bis 8 de la Ley de Salud para el Distrito Federal, relativos a los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres y a despenalizar la práctica del aborto antes de las 12 semanas de gestación.*

*Al respecto, el Partido Acción Nacional en el Distrito Federal (PAN) solicitó a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma penal y de salud en el Distrito Federal recientemente aprobada por la ALDF.*

*En apego al principio de autonomía que rige a este Organismo, por tratarse de una atribución no supeditada a alguna solicitud individual o colectiva, sino de una reflexión profunda, conforme a la facultad que legalmente le ha otorgado el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CDHDF ha decidido no ejercer la acción de inconstitucionalidad. A continuación publicamos una transcripción del documento<sup>1</sup> que esta Comisión presentó como respuesta al Comité Directivo Regional del PAN en la ciudad de México.*

<sup>1</sup> Enviado el 9 de mayo de 2007.



**PRESIDENCIA**  
Av. Chapultepec No. 49  
Centro Histórico  
México, D.F., 06040  
Tels: 55 78 23 80/52 29 56 00  
Fax: 55 78 25 78

**Oficio 055/PCDHDF/07**

Mayo 9 de 2007

**Lic. Mariana Gómez del Campo Gurza,**  
Presidenta del Comité Directivo Regional  
del Partido Acción Nacional en el Distrito Federal.

**C. Dip. Ramón Miguel Hernández Labastida,**  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido Acción Nacional en la  
Asamblea Legislativa del Distrito Federal,  
IV Legislatura.

En atención al contenido de las solicitudes formuladas verbalmente el día 23 de abril de 2007, y por escrito, mediante oficios: CDR/P/0119/07 de fecha 25 de abril del año en curso, sin números de fechas 26 de abril y 2 de mayo de 2007, respectivamente, y a las inserciones publicadas en los Diarios "Reforma" (página 5, Ciudad), y "La Prensa" (página 23, sección información general), ambas del día 27 de abril del año en curso, a través de las cuales se hacen una serie de reflexiones en cuanto al *Decreto por el que se reforman los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal; adición de un tercer párrafo al artículo 16 Bis 6, y se adiciona el artículo 16 Bis 8 de la Ley de Salud para el Distrito Federal*, me permito expresarles lo siguiente:

En uso de mis facultades legales definí someter a consideración del Órgano de consulta y decisión de esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal las solicitudes citadas en el proemio del presente oficio, así como el contenido de la respuesta a otorgar, que tiene relación con la atribución legal de iniciar o no, la acción de inconstitucionalidad contra la reciente reforma penal y adición a la Ley de Salud en el Distrito Federal.

Es importante señalar que el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un órgano cuyos integrantes son ciudadanos y ciudadanas que gozan de reconocido prestigio dentro de la sociedad por su labor en la promoción, estudio o difusión de los derechos humanos, aunado a que han sido elegidos por la unanimidad de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; por ello la decisión de someter a consulta de este órgano ciudadano, plural e independiente la determinación que se expone a continuación, en plena congruencia con el principio de ciudadanización asumido por la presente gestión.

Bajo este marco, en sesión ordinaria del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal celebrada en fecha 3 de mayo del año en curso, se aprobó por votación unánime de sus integrantes presentes, mediante acuerdo, acumular la respuesta a estas peticiones, por considerar la identidad en la causa solicitada y aún cuando existen diversos peticionarios y peticionarias, todos son integrantes de un partido político y de la misma filiación partidista ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, habiéndose acordado lo anterior, se procedió a definir en el seno de dicho Consejo, a través de votación y por decisión unánime resolver no recurrir a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para ejercer la acción de inconstitucionalidad, motivándose esta decisión en los argumentos y fundamentos jurídicos siguientes:

Se realizó un análisis bajo la perspectiva del Derecho Constitucional y Estándares Internacionales y Nacionales en Derechos Humanos, con la finalidad de advertir la existencia de elementos que pudieran configurar conceptos de invalidez en contra de la reforma aprobada al Código Penal y la adición a la Ley de Salud en el Distrito Federal con relación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, requisito para dar trámite a una acción de inconstitucionalidad.

En tal virtud, y en apego al principio de autonomía que rige a este Organismo, así como a la facultad que legalmente le ha otorgado el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la labor de intervenir en el control constitucional, es una atribución que no está supeditada a alguna solicitud realizada en lo individual o colectivo, considerando que se trata de una tarea en extremo importante, como lo es el respeto a la Carta Magna. Debe quedar absolutamente claro, que la legitimación con que cuenta esta Comisión, no es una atribución que dependa de alguna petición, sino se traduce en un acto de reflexión profunda respecto a la pertinencia de iniciar una acción de esta naturaleza fundada en su autonomía.

En este sentido, considerando que el objeto legal de esta Comisión es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, nos permitimos abordar el estudio dividiéndolo en los apartados siguientes:

## **I. Facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia penal**

Del análisis realizado a la reforma penal y adición a la Ley de Salud en el Distrito Federal referida, se considera que de conformidad con el artículo 122, disposición C), Base Primera, fracción V, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Autoridad Legislativa cuenta con la facultad para legislar en materia penal.

En tal virtud, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de la representación que les ha sido confiada, con base en los principios que regulan la política criminal, pueden crear nuevos delitos, modificar los existentes, cambiar las penas e incluso, suprimir los delitos existentes.

## **II. Análisis al capítulo I “De las garantías individuales” de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos**

En nuestra opinión advertimos que no existe transgresión al artículo 1º Constitucional, toda vez que este precepto legal dispone, entre otros aspectos, que todo individuo gozará de las garantías que nuestra Carta Magna otorga; por tanto es necesario partir de la diferenciación entre la vida, como bien constitucionalmente protegido y el derecho a la vida, entendido como un derecho público subjetivo de carácter fundamental, del que goza todo individuo, lo que permite postular que si bien la vida en gestación es un bien constitucionalmente tutelado, su protección no puede ser absoluta o incondicionada.

El aborto constituye una cuestión de salud pública porque pone en peligro el bienestar de un gran número de mujeres y, en muchos casos, su vida, al realizarse en forma clandestina e insalubre. Según cifras de la Comisión Nacional de Bioética, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Salud Federal, “En 2005 se registraron 136,874 abortos en hospitales públicos y se estima que las instituciones privadas atienden otro 20%, lo que añadiría 26,375. Por subregistros elevados se recomienda ajustar por un factor de corrección entre 3 y 7, lo que arrojaría una cifra entre medio millón y un millón doscientos mil”.<sup>1</sup> Ello explica la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de que el aborto consentido por la madre sea libre, gratuito y no punible.

<sup>1</sup> Cfr. Pronunciamiento de la Comisión Nacional de Bioética, Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Salud, realizado por el Dr. Guillermo Soberón, en su carácter de Presidente, con motivo de las iniciativas de legislación referentes al aborto presentadas tanto en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como en las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Así también el artículo 1º de la Constitución prohíbe la discriminación en términos muy amplios, de donde se advierte que se deba proteger los derechos que toda persona posee como ser humano, sin ninguna distinción. Una de las formas de dar cumplimiento a ese precepto consiste en evitar que las mujeres pobres que así lo decidieran, se vean constreñidas a interrumpir el embarazo antes de las doce semanas en condiciones de insalubridad, que ponen en riesgo su vida.

En opinión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la reforma penal y adición a la Ley de Salud, no transgrede el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el precepto tutela y garantiza el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, el derecho de igualdad entre la mujer y el hombre y el derecho a la salud.

El establecimiento del plazo de doce semanas para la licitud en la interrupción del embarazo no es arbitraria, ya que corresponde a la falta de desarrollo neurológico del producto, que hasta la décima segunda semana gestacional es caracterizado como embrión en la Ley General de Salud<sup>2</sup> y posteriormente es definido como feto<sup>3</sup>; debe mencionarse que el criterio médico aceptado “para remover órganos con fines de trasplante es cuando cesa toda manifestación de actividad nerviosa, pues es la indicación de que la persona ha fallecido”, argumento científico que lleva a concluir que antes de las doce semanas de gestación no hay actividad cerebral, por tanto no hay vida humana.<sup>4</sup> De donde se advierte que se protege el derecho a la salud de las mujeres y por otra parte no se vulnera el derecho a la vida humana constitucionalmente salvaguardado.

Por otra parte, a nadie se le impone el deber de interrumpir el embarazo antes de las doce semanas de gestación, así, no puede ser considerado por ello una obligación. Las reformas al Código Penal no imponen una conducta, sólo hacen posible una decisión individual, acorde con el sistema de libertades que establece la Constitución. Las limitaciones previas a la reforma penal, conferían al Estado un poder de intervención en la vida íntima y libertad de las mujeres. Así, el Estado imponía a las mujeres la obligación de soportar contra su voluntad las consecuencias de un embarazo no deseado por ellas, regulando su vida íntima y libertad, cuando estos bienes no están siendo afectados. La reproducción es un derecho de las personas, no es una obligación susceptible de ser impuesta por el Estado en contra de la voluntad de las mujeres y los hombres. La utilización del aparato coactivo del Estado para mantener un embarazo no deseado antes de las doce semanas de gestación, se opone a la vigencia de los derechos humanos.

Así también, de nuestra valoración, tampoco se deduce que exista trasgresión al artículo 123, Apartado A, fracciones V y XXIX, y al Apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que este precepto legal no tiene que ver de modo directo con la reforma penal y adición a la Ley de Salud que se analizan, pues se relacionan con los derechos de la mujer embarazada en su trabajo y con la obligación de prevención para los empleadores en los establecimientos donde existen riesgos potenciales para la mujeres embarazadas o para el producto del embarazo; precisamente son esos empleadores quienes deben adoptar las medidas que ofrecen la mayor garantía para el producto.

### III. Instrumentos Internacionales

En atención a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha velado por la supremacía constitucional, considerando los tratados internacionales que se han celebrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado como lo son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por el Estado Mexicano el 23 de marzo de 1981, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981); la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Estado Mexicano el 21 de septiembre de 1990,

<sup>2</sup> Cfr. Idem.

Vid. Artículo 314, fracción VIII de la Ley General de Salud.

<sup>3</sup> Vid. Artículo 314, fracción IX de la Ley General de Salud.

<sup>4</sup> Vid. Artículo 343, fracción I y 344 de la Ley General de Salud.

publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991), y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificada por el Estado Mexicano el 23 de marzo de 1981, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981). Por tanto esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal esta jurídica y éticamente obligada, aunado a que de conformidad con su mandato legal establecido en el artículo 2 de la Ley de la Materia debe observarlos.

Atendiendo a lo expuesto la reforma penal y adición a la Ley de Salud ambas del Distrito Federal es congruente con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, pues los derechos esenciales del hombre y la mujer tienen como fundamento los atributos de la persona humana que se adquieren con el nacimiento.

El legislador observa debidamente el derecho que toda persona posee, como ser humano, pues la sanción a una mujer que decidía interrumpir su embarazo antes de las doce semanas, contribuía a generar un problema de salud pública, que ponía en riesgo la vida de muchas mujeres en el Distrito Federal, fundamento esencial de la aprobación de la reforma penal y adición a la Ley de Salud. De igual manera, el legislador tomó en cuenta el derecho de toda persona a que se le respete su integridad física y moral, dado que la reforma penal y adición a la Ley de Salud tiene como finalidad evitar el daño físico y mental de la mujer.

En este orden, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos y ratificada por el Estado Mexicano el 3 de febrero de 1981), establece en su artículo 4, párrafo 1, que toda persona tiene derecho a que se respete su vida y que este derecho estará protegido por la ley en general, a partir del momento de la concepción, el Gobierno Mexicano lo ratificó bajo la declaración interpretativa de que la expresión “en general” utilizada en dicho punto no constituía la obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción”, ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Así también, los organismos internacionales responsables de verificar el cumplimiento de los instrumentos internacionales en cita, se han pronunciado sobre el tema en dos sentidos: I) En recomendaciones específicas al Estado mexicano; y II) Los criterios generales (conocidos como observaciones generales) para todos los Estados partes de las convenciones señaladas.

En recomendaciones específicas el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales *Comité DESC*, ha instado al Estado mexicano “a garantizar acceso total de todas las personas, especialmente por niñas y mujeres jóvenes, a servicios de salud reproductiva (...) y a dotar de suficientes recursos para lograr tal propósito.” Así también el *Comité DESC* se muestra preocupado por las altas cifras de muertes causadas por abortos inseguros, especialmente los relativos a niñas y mujeres jóvenes: y le inquieta la falta de acceso a servicios de educación y salud reproductiva (especialmente en áreas rurales y comunidades indígenas).<sup>5</sup>

Por su parte el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ha solicitado a México: “... Ampliar la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, y a que trate de eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a esos servicios.”

Además, el Comité recomienda que se promueva e imparta ampliamente la educación sexual entre hombres y mujeres, y adolescentes de ambos sexos. El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal. Insta al Estado Parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley, y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer, dirigidas en particular al personal sanitario y también al público en general.”<sup>6</sup>

Por lo que toca a las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas para “Los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indican que se

<sup>5</sup> Naciones Unidas. Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **Observaciones finales: México**, adoptadas el 9 de junio de 2006. Doc. ONU E/C.12/MEX/CO/4, párr. 25.

<sup>6</sup> Naciones Unidas. CEDAW. **Observaciones finales: México**, adoptadas el 25 de agosto de 2006. Doc. ONU CEDAW/C/MEX/CO/6, párr. 33.

deberá proporcionar información sobre las medidas que hubiesen adoptado para ayudar a la mujer a prevenir embarazos no deseados y para que no tengan que recurrir a abortos clandestinos que pongan en peligro su vida.”<sup>7</sup>

Así también, el Comité de Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, ha establecido como observación general a los Estados Partes de la Convención sobre los Derechos del Niño:

31. Los Estados Partes deben adoptar medidas para reducir la morbilidad materna y la mortalidad de las niñas adolescentes, producida especialmente por el embarazo y las prácticas de aborto peligrosas, y prestar apoyo a los padres de las adolescentes. Las jóvenes madres, especialmente cuando no disponen de apoyo, pueden ser propensas a la depresión y a la ansiedad, poniendo en peligro su capacidad para cuidar de su hijo. El Comité insta a los Estados Partes a: a) elaborar y ejecutar programas que proporcionen acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar, los contraceptivos y las prácticas abortivas sin riesgo cuando el aborto no esté prohibido por la ley, y a cuidados y asesoramiento generales y adecuados en materia de obstetricia; b) promover las actitudes positivas y de apoyo a la maternidad de las adolescentes por parte de sus madres y padres; y c) elaborar políticas que permitan continuar su educación.<sup>8</sup>

Otra observación general pronunciada de manera categórica por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es la siguiente:

Los Estados Partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.<sup>9</sup>

Los Estados Partes de la Convención deben:

“Dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos.”<sup>10</sup>

Por todo lo anterior y en conclusión, esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por Acuerdo de su Consejo en votación unánime, considera que las reformas y adiciones legales referidas son armónicas con la Constitución y atienden las observaciones de los organismos internacionales de derechos humanos, con las cuales el Estado mexicano está jurídica y éticamente obligado, aunado al mandato legal que ha sido encomendado a este Organismo, establecido en el artículo 2 de la Ley de la Materia.

En este orden de ideas, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determinar, en forma racional, responsable y constitucional, qué conductas deben ser consideradas delitos y las penas que, en su caso, deben imponerse.

En los términos en que está redactada la reforma y adición legal, esta Comisión de Derechos Humanos estima que la figura del aborto sigue siendo objeto de persecución y sanción, y que únicamente se ha dejado de configurar como delito la interrupción del embarazo durante las doce primeras semanas de gestación, lo que de ninguna manera por los argumentos científicos expresados, puede ser entendido como un delito.

<sup>7</sup> Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Artículo 3.- La igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Observación general No. 28, de 2000, párr. 10.

<sup>8</sup> Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño. Observación general N° 4, de 2003, párr. 31.

<sup>9</sup> Naciones Unidas. CEDAW. La violencia contra la mujer. Recomendación general N° 19 de 1992, párr. 24, literal m).

<sup>10</sup> Naciones Unidas. CEDAW. Artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer - La mujer y la salud. Recomendación general 24 de 1999, párr. 31, literal c).

En los casos que no se afecte a la sociedad o a los miembros que la integran, vulnerando los derechos colectivos o sus garantías individuales, considerando que la reforma y adición legales no imponen una conducta, además que se permite atender problemas reales de salud y superar situaciones de discriminación, una política criminal responsable y racional, aconseja modificar ciertos tipos penales, como ha sido el caso que ahora se analizó.

En virtud de todo lo anterior, por Acuerdo tomado con votación unánime de sus miembros presentes en sesión ordinaria celebrada el día 3 de mayo de 2007, el Consejo de esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estima que este Organismo Público en ejercicio de su autonomía constitucional consagrada en el artículo 102, Apartado B de la Carta Magna, no encuentra elementos que justifiquen recurrir a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en vía de acción de inconstitucionalidad con base en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se comparten los argumentos establecidos en las peticiones referidas en el proemio de este oficio por los solicitantes, y que sustantivamente consisten en señalar que las reformas y adiciones legales: “...resulta contrario a lo que se establece en el Primer Capítulo de nuestra Carta Magna, al menoscabar los derechos y libertades de las personas, desproteger la organización y desarrollo de la familia, y atentar contra la vida misma...” ; “...la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en un acto autoritario, aprobaron diversas reformas al Código Penal del Distrito Federal que despenalizan el aborto, al permitir que éste se realice dentro de las primeras 12 semanas de gestación del producto, hecho que a todas luces resulta contrario a lo que se establece en el Primer Capítulo de nuestra Carta Magna, al menoscabar los derechos y libertades de las personas, desproteger la organización y desarrollo de la familia, y atentar contra la vida misma...” “...tiene vicios de inconstitucionalidad, tanto por contravenir disposiciones que protegen expresamente al producto de la concepción, como por las ambigüedades y contradicciones entre las mismas disposiciones reformadas...” ; por tanto no se producen violaciones a los derechos humanos, y si se protegen de mejor manera los derechos de las mujeres y de los hombres.

En base a lo expuesto y fundado, el que suscribe, con base en la representación legal que ostenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no se constituirá como parte legítima para dar trámite a una acción de inconstitucionalidad en contra del *Decreto por el que se reforman los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal; adición de un tercer párrafo al artículo 16 Bis 6, y se adiciona el artículo 16 Bis 8 de la Ley de Salud para el Distrito Federal*, ya que como se ha venido motivando y acorde con la opinión del Consejo de esta Comisión, es mi convicción que, no existen conceptos de invalidez que argumentar ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, requisito para dar trámite a este medio de control constitucional.

Finalmente y toda vez que las solicitudes que fueron presentadas por ustedes tuvieron un carácter público, incluso algunas de ellas consistieron en inserciones en medios periodísticos de amplia circulación, he determinado hacer pública la respuesta que se consigna en el presente oficio, ya que coadyuva a la transparencia de las decisiones institucionales y contribuye a una cultura de la información de quienes habitan y transitan en esta Ciudad.

Sin otro particular, en apego al mandato que legalmente me ha sido conferido, expreso a Ustedes mi respeto en la pluralidad y tolerancia, quedando dispuesto a atender un diálogo sustentado y ordenado.

#### **Atentamente**

El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,  
y Presidente del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos  
del Distrito Federal.

**Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria.**

C.C. Integrantes del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.- Para su conocimiento.

CC. Titulares de los Órganos y Áreas de Apoyo de la CDHDF.- Para su conocimiento.

# En cumplimiento de su deber\*

*Sergio tiene 34 años de edad. Es un hombre de gran estatura y corpulencia. Durante varios años trabajó como motopatrullero de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. En 1994, mientras realizaba un patrullaje de rutina, un automóvil envistió la motocicleta en la que transitaba, provocándole lesiones graves. Estuvo más de un mes en coma, con fractura de cráneo y pérdida de masa encefálica lo que le generó discapacidad sensorial y problemas neuro-lingüísticos que le impiden comunicarse adecuadamente.*

El accidente cambió radicalmente la vida de Sergio. Luego de una larga convalecencia sin apoyo y terapias se fue de la casa materna con Rosa, con quien tenía un hijo. Años después fue detenido por violencia familiar, sin embargo el Ministerio Público no encontró elementos para consignarlo y consideró que estaban aprovechándose de él por su condición.

A raíz de este acontecimiento, la familia de Sergio se enteró de diversas circunstancias de su vida: había contraído matrimonio; con la indemnización por el accidente compró un inmueble que ahora está a nombre de Rosa; obtuvo otra vivienda a través del crédito que otorga el FOVISSSTE y que actualmente ella ocupa y; que tenía un segundo hijo. Cuando Sergio regresó a casa de sus padres fue demandado por Rosa para cubrir la pensión alimenticia y actualmente debe pagar 70% de la pensión que recibe por invalidez. Él sobrevive con dos mil trescientos pesos al mes.

El apoyo de su familia ha sido invaluable pero su condición los ha llevado a la desintegración.

Ante la visita de Sergio a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se le sugirió establecer una ruta de atención que consiste en: 1) canalizarlo a un centro de atención especial del DIF del Estado de México para reaprender a escribir; 2) solicitar la intervención del Centro Miguel Villoro de la Universidad Iberoamericana para que realice el estudio jurídico de su caso a fin tramitar el divorcio y disolver la sociedad conyugal, así como solicitar la reducción de la pensión alimenticia; 3) que se le de atención psicológica a su familia en un centro de salud mental para atender el daño emocional causado por su situación y; 4) canalizarlo a una institución del ISSSTE para una nueva valoración con el objeto de buscar otras alternativas terapéuticas que lo habiliten para el trabajo.

Con estas acciones la CDHDF busca reintegrar adecuadamente a la familia de Sergio a fin de reivindicar su dignidad y la vida que perdió en el cumplimiento de su deber.

\* Texto elaborado por la Dirección General de Quejas y Orientación de la CDHDF.

# Emisión y aceptación de recomendaciones

## *Recomendaciones 7/2007, 8/2007 y 9/2007*

*Estas recomendaciones parten de la investigación del homicidio de Alejandra Patricia Pérez Reguera y se refieren a irregularidades ocurridas en las pesquisas, a la participación de un servidor público y de un testigo, así como al manejo de información contenida en la misma. Por ello, se recomiendan en las tres los mismos puntos, con el propósito de mejorar las investigaciones por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).*

### **Casos:**

- Irregularidades en la integración de la averiguación previa.
- Violación u obstaculización de las garantías de debido proceso y de las garantías judiciales, restricción, negativa u obstaculización de la adecuada protección judicial, falta o deficiencia en la fundamentación o motivación, obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable.
- Falta o deficiencia en la fundamentación o motivación y obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable.

#### *Peticionarios:*

Juan José González Pacheco (7/2007), María del Rocío García (8/2007) y Ana María Dehesa Pérez Reguera (9/2007).

*Autoridad Responsable:* Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

*Derechos vulnerados:* Violación a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

---

\* Los detalle de las recomendaciones puede consultarlos en: [www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

### Resumen ejecutivo de las recomendaciones:

La Recomendación 7/2007 tuvo su origen en la queja interpuesta por el abogado del señor Sergio Alfonso Dorantes Zurita, presunto responsable del homicidio de la señora Alejandra Patricia Dehesa Reguera, reportera de *Newsweek*, por irregularidades en la investigación de dicho homicidio, tales como la fabricación de un testigo.

La Recomendación 8/2007 se emitió por irregularidades detectadas en la integración de una averiguación previa que se inició para investigar la participación de la peticionaria de la queja, María del Rocío García, agente del Ministerio público, en la fabricación de un testigo para que declarara en la averiguación previa del homicidio referido en la Recomendación 7/2007.

La queja que dio origen a la Recomendación 9/2002 fue presentada por Ana María Dehesa Pérez Reguera, hermana de la víctima del homicidio referido. La queja señala la indebida publicación en los medios de comunicación de la grabación de un testimonio relacionado con el homicidio.

## Consideraciones de la CDHDF

Las investigaciones evidenciaron que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) vulneró en agravio de la víctima de un homicidio, del probable responsable del mismo y de un servidor público relacionado con la investigación de ese acto delictivo, los artículos 14, 16, 19, 20, 21, 113, 119 y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; 8º, 10, 11 y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; V, XVIII y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2.3 inciso a), 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2º, 8º, 11.2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 47 fracciones I, IV y XXVII de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos; 2º

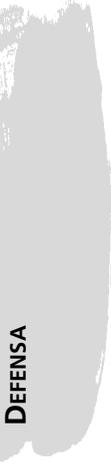
fracción II, 3º fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 85 fracciones IV y X del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 213 y 259 fracción III del Código Penal para el Distrito Federal; 9 bis fracciones V y IX, 36 párrafo I, 38, 122, y 269 inciso e) del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; 10 fracción IV del Acuerdo A/003/99 emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.; 22, 23 fracción VII y XII, y 25, 31 y 32 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; 22 de la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y 17 fracción XV de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En consecuencia, el 12 de abril del año en curso, la CDHDF dirigió las citadas recomendaciones a la PGJDF, cuyos puntos indican:

## A la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

	Se realice una investigación de la actuación de los servidores públicos
Primer punto recomendatorio	Que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de su Visitaduría General, realice un estudio técnico-jurídico de la averiguación previa FCH/CUH-2/3755/05-12 y una investigación de la actuación de los servidores públicos que participaron en la pesquisa de los hechos motivo de dicha indagatoria. En caso de que del estudio realizado se aprecien conductas que pudieran constituir responsabilidades administrativas o penales, se dé vista a la Contraloría Interna y a la Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos.

<p><b>Segundo punto recomendatorio</b></p>	<p><b>Que la PGJDF continúe con la investigación y la amplíe</b></p> <p>Que esa Procuraduría, continúe con la investigación de los hechos denunciados en la averiguación previa FCH/ CUH-2/3755/05-12, que amplíe la investigación de los servidores públicos que participaron en la integración de la averiguación previa COY-2/969/03-07.</p>
<p><b>Tercer punto recomendatorio</b></p>	<p><b>Se ponga en marcha un Modelo Integral para la Procuración de Justicia</b></p> <p>Para garantizar la no repetición de actos como los que fueron materia de esta Recomendación, que esa Procuraduría, dentro de los seis meses próximos a la emisión de este instrumento recomendatorio, presente un programa de trabajo –a corto, mediano y largo plazo, con metas y procedimientos precisos– para poner en marcha un Modelo Integral para la Procuración de Justicia.</p> <p>Dicho modelo deberá contemplar lineamientos específicos para una adecuada documentación e integración –tanto formal como material– de la averiguación previa, orientados a procurar en todo momento: 1) el resguardo de los expedientes –en aras de garantizar la confidencialidad e imparcialidad de las investigaciones–, 2) que en el registro de las actuaciones de la autoridad ministerial no se soslayen circunstancias de modo, tiempo y lugar –con la finalidad de salvaguardar el principio de certeza–, 3) participación oportuna de los servicios periciales –lo que incluye en su caso, el acceso irrestricto del Servicio Médico Forense (Semefo) a toda la información pericial que obra en una averiguación previa–, 4) la forma de proteger y preservar el lugar de los hechos; 5) la forma en que deben participar los elementos de la Policía Judicial y demás auxiliares del Ministerio Público en cada una de las etapas de la investigación. El modelo también debe establecer los mecanismos de supervisión de la actuación ministerial, mismos que deberán contemplar al menos la realización de visitas por parte de personal de la Visitaduría General.</p> <p>Por último, cabe precisar que los lineamientos enunciados en este punto recomendatorio no son limitativos de aquellos que deberán conformar el modelo sugerido, sino un mínimo de éstos, que busca garantizar se cumpla el objetivo de la Recomendación emitida por esta Comisión.</p>
<p><b>Cuarto punto recomendatorio</b></p>	<p><b>Se suscriba un convenio de colaboración con la SSPDF</b></p> <p>Que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realice las acciones necesarias para suscribir un convenio de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, respecto a los procedimientos que deberá observar su personal para la preservación del lugar en el que se presume que se ha cometido un hecho delictivo.</p>



**Estado de aceptación**

El 11 de mayo la autoridad responsable notificó la aceptación total de las recomendaciones, por lo que se iniciará el seguimiento al cumplimiento a fin de verificar que se tomen las acciones recomendadas para lograr una adecuada procuración de justicia





# Jornadas sobre migración y derechos humanos

## Derribando los muros de la vergüenza

*Si las personas en situación de migración no tienen la posibilidad de acceder a la justicia para denunciar la violación de sus derechos, entonces se promueve la cultura de la impunidad, advirtió la cuarta visitadora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), María Alejandra Nuño Ruiz Velasco durante las Jornadas sobre migración y derechos humanos. Derribando los muros de la vergüenza. Éstas se llevaron a cabo el pasado mes de mayo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).*

Nuño Ruiz Velasco propuso crear estándares diferentes para que las y los migrantes puedan acceder a la justicia en un clima de seguridad a fin de obtener pronta respuesta a nivel nacional e internacional. En ese contexto, dijo, la exigencia para que el gobierno mexicano garantice este derecho es mayor porque ha ratificado varios tratados internacionales en la materia.

Destacó que en México existe una situación de desprotección hacia las y los migrantes, lo que significa un retroceso en la garantía de los derechos de las personas de otras nacionalidades que por distintas circunstancias llegan a nuestro país.

La funcionaria de la CDHDF indicó que existen 190 millones de personas en el mundo en situación de migración, de las cuales 115 millones se encuentran en países en vías de desarrollo y la mitad son mujeres. Lamentó que este panorama no se vea reflejado en legislaciones y regulaciones que protejan a este sector.

Uno de los temas que más preocupa a la Comisión es la discriminación, por ello mantiene una Campaña Permanente por la No Discriminación con el objetivo de difundir diversas acciones y estrategias enfocadas a la sensibilización y concientización de la población sobre el tema.

De acuerdo con la Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2005, Nuño Ruiz Velasco señaló que uno de los cuatro grupos de la población más discriminados son los extranjeros: “Existe una cultura muy fuerte de exclusión de una persona simplemente por su nacionalidad.”

Por su parte, el Coordinador del Programa de Derechos Humanos de la UACM, Enrique González Ruiz, sostuvo que la globalización permitió el traslado del capital económico hacia varias regiones del planeta, lo cual significó una transformación de la vida cotidiana en todo el mundo. En el caso de México, el campo sufrió un desastre en los últimos 30 años, se aceleró el proceso de desindustrialización y comenzó el debilitamiento del sector de servicios, así “se produjo la carencia de empleo y como consecuencia la migración”.

González Ruiz afirmó que esta situación radicalizó las posturas ante el fenómeno, no sólo de Estados Unidos sino de otros países de Europa, donde se considera al migrante como un terrorista en potencia.

Al momento de tomar la palabra, el Coordinador del Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Frontera (SPECHF), Juan Manuel Sandoval Palacios, mencionó que después de realizar una gira de trabajo por ocho estados de la Unión Americana, comprobó que ese país requiere un constante flujo de migrantes para abastecer su mercado laboral, sin importar que al mismo tiempo se deseche a trabajadores.

Afirmó que detrás de la reforma migratoria que se discute en el Congreso estadounidense están las grandes empresas que pretenden regular el flujo migratorio. Apuntó que se realizan razias y deportaciones masivas de migrantes para obligar a legislar sobre la materia, en un ambiente de temor que justificaría tal acción.

Elsa Patricia Saldaña, del Programa de Atención Psicológica para Migrantes de la Universidad Intercontinental (UIC) también participó en estas jornadas y enfatizó la importancia de conocer los procesos emocionales de las personas que tienen que dejar su país de origen. El manejo de la ansiedad y los procesos de duelo, dijo, son trascendentales en el rol materno y paterno en la toma de decisiones cuando uno de los miembros de la familia ha partido a otro país en busca de una mejor calidad de vida.

Otra participación destacada fue la de la Secretaria de la Dimensión Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Mexicana, Leticia Gutiérrez Valderrama, quien denunció las agresiones y amenazas que padecen en Oaxaca los agentes pastorales que defien-

den los derechos de los migrantes, quienes son acusados de ser polleros para que desistan de su labor.

Al referirse al trato que sufren las y los migrantes centroamericanos en México, concluyó que la falta de denuncia, el temor a ser maltratados y deportados, provocan que no sean contemplados en las estadísticas oficiales. Por esta situación, “las mujeres centroamericanas entran a nuestro país con un condón en la mano, sabedoras de que el precio que tienen que pagar es la violación.”

Ilustración: CDHDF.



# Será creada la Red de Organismos Públicos Autónomos

*Durante la clausura del Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, profesionalización, control y transparencia, efectuado en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, del 4 al 5 de mayo de 2007, se anunció la creación de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México cuyo objetivo será intercambiar información y experiencias que tiendan a su fortalecimiento.*

*En este marco, también se dieron a conocer relatorías de las cuatro conferencias magistrales relacionadas con las reformas al artículo 6º constitucional sobre el acceso al derecho de información, el Servicio Civil de Carrera, los lineamientos de control interno en la administración pública y la corrupción en el servicio público.*

La labor de los organismos públicos autónomos ha sido compleja ya que, desde sus diferentes especialidades, busca que el aparato gubernamental se conduzca con apego a la naturaleza pública, lo que en ocasiones ha sido fuente de fricciones con diversos actores.

Por ello, los especialistas de este congreso concluyeron que no es suficiente contar con programas de capacitación, sino que se debe poner atención en los contenidos. En este contexto, se resaltó que no es posible importar modelos de servicio profesional de una entidad a otra, sino que hay que desarrollar modelos específicos para cada institución.

En materia de control y transparencia, se enfatizó la importancia de que los organismos públicos ejerzan plena autonomía funcional, tanto presupuestal como administrativa. Se insistió en hacer más eficaces los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, para estar a la altura de las expectativas ciudadanas y acordes con una auténtica gestión democrática. La transparencia como principio democrático permite el ejercicio del derecho a la información que enfrenta el desafío de profundizar la premisa “de hacer público lo público.”

En cuanto a los mecanismos para garantizar la eficaz rendición de cuentas y el cumplimiento de las actividades encomendadas por la ley, se advirtió la necesidad de avanzar hacia la generación de un marco de referencia común, que permita acceder a una cultura de control de amplio reconocimiento, ajena a la discrecionalidad y cercana al orden administrativo.

Las y los participantes de las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Puebla, Quintana Roo,

San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz, coincidieron en las conclusiones y consideraciones generales, mismas que quedaron plasmadas en los “Acuerdos de Sinaloa”.

## Acuerdos de Sinaloa

1. Reconocen la necesidad de reforzar las acciones para fortalecer la autonomía, la transparencia, el control y la profesionalización de los Organismos Públicos Autónomos de México, como elementos esenciales de un Estado democrático de Derecho.
2. Consideran que el derecho a la información y la transparencia son elementos claves de legitimidad de los organismos públicos autónomos, por lo que acuerdan avanzar hacia una apertura con convicción probada, regida bajo los principios de publicidad de la información y confidencialidad de los datos personales.
3. Reiteran su compromiso de fomentar la cultura de legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, que busque consolidar e incrementar la credibilidad de la función pública, fortalecer a las instituciones, incidir en un aparato administrativo más eficiente y facilitar una participación ciudadana informada.
4. Subrayan la importancia de avanzar en el diseño y aplicación de criterios mínimos en materia presupuestal y administrativa, que permitan homologar el ejercicio del gasto público y diseñar estrategias comunes en cuanto a medidas de austeridad, haciendo uso integral de los recursos programados.
5. Reiteran su compromiso para consolidar los principios de independencia, autoridad moral y autonomía, tanto de gestión como presupuestaria, de los Organismos Públicos Autónomos a los que pertenecen, promoviendo iniciativas de reforma legales e institucionales que consideren la asignación de recursos presupuestales que formen parte de su patrimonio y sean eficientes y suficientes para el desempeño de la función de Estado que les ha sido asignada.
6. Acuerdan orientar sus esfuerzos hacia la capacitación del personal que tiene la responsabilidad de brindar el servicio público y garantizar el acceso a la información pública, así como desarrollar un lenguaje sencillo en los portales de Internet, brindar a los usuarios herramientas y equipos en donde puedan acceder a dichos portales y, fomentar permanentemente una cultura que abogue en favor de la exigibilidad del derecho a la información.
7. Reconocen la necesidad de construir un marco de referencia común, que permita no únicamente homogeneizar en lo posible, los procedimientos administrativos, de control y auditoría, sino acceder a una cultura de control de amplio reconocimiento, ajena a la discrecionalidad y cercana al orden administrativo.
8. Reconocen la necesidad de crear un servicio profesional de carrera como una pieza fundamental para la consolidación institucional y la profesionalización de los Organismos Públicos Autónomos, que se sustente en el reclutamiento con base en el mérito y capacidad del personal, con igualdad de condiciones para crecer dentro de una carrera profesional, con una constante profesionalización de personal, con la debida estabilidad y permanencia en el empleo, y con reglas claras para la separación del servicio.
9. Se comprometen a crear una red de Organismos Públicos Autónomos, con sus correspondientes redes locales y de su ámbito de competencia, con el objeto de intercambiar información y compartir experiencias que tiendan al fortalecimiento de este tipo de organismos.
10. Acuerdan realizar el Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la Ciudad de San Luis Potosí, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía, la profesionalización, el control y la transparencia que requieren este tipo de organismos.

# 5° festival de videos Premio por los derechos 2007

## Entrega de reconocimientos

*El Teatro de las Artes del Centro Nacional de las Artes (CNA) estaba en penumbra. En las butacas, el público esperaba alegre, nervioso, pero ¿cual es el motivo? la premiación del 5° festival Premio por los derechos 2007. En este marco se proyectaron los videos Voces del Refugio, de la Banda de los Derechos; Merecemos algo mejor, de la casa hogar María Cristina; Una voz en el silencio, de la escuela primaria Independencia; ¿Quién piensa en ti?, de voceros y voceras de la Casa del Árbol; Malas compañías, de la secundaria Jesús Silva Herzog y Detrás del espejo, de la secundaria para trabajadores Manuel Gamio.*

En poco tiempo, estos pequeños realizadores aprendieron, siempre en grupo, a hacer un guión, utilizar una cámara de video, actuar y dirigir. Para la realización, la Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF prestó a los niños sus cámaras y les enseñó cómo usarlas.

Con los premios al mejor guión, mejor actuación, mejor caracterización y vestuario, se distinguieron algunos trabajos; también se reconoció, el mejor trabajo en equipo y la mejor idea original.

Cuando se mencionaba al grupo ganador, sus miembros subían al escenario a recibir un reconocimiento, regalos y una copia de los trabajos. Muchos de los participantes dijeron que estaban contentos y nerviosos, otros que jamás habían imaginado ganar un premio por algo así, o que felicitaban a sus compañeros y que ojalá todos ganaran algo. Camila, una de las ganadoras dijo que le daba gusto haber ganado, pero que no le daba gusto que existieran los problemas que reflejaron en sus videos, que sería mejor que no existieran y ni siquiera fueran un tema para hablar o trabajar.

Al presentarse *Una voz en el silencio*, la mayoría de los asistentes se enfrentaron a una situación inusual: el lenguaje de los actores no se entendía. Se trataba del

\* Texto elaborado por Tania Ramírez, colaboradora de la CDHDF.

video de la escuela primaria Independencia, en el cual trabajaron algunas niñas y niños con problemas de audición. Con este video, los espectadores pudieron conocer las historias y los problemas que enfrentan estos niños, y por algunos minutos se sintieron parte de su mundo. Durante la premiación, Paty Santin tradujo al lenguaje de señas todo lo que se podía escuchar.

Al final de la celebración, aquello era un recreo con adultos invitados. Los que estaban ahí compartieron el almuerzo mientras veían las fotos y los carteles de cada uno de los videos. Los niños corrían, jugaban, se abrazaban entre colegas, comentaban la premiación, algu-

nos inclusive fueron entrevistados para la televisión. Ese día se pudo descubrir y aprender que los niños y niñas son lúcidos y emotivos, y tan capaces como el mejor. Estos niños demostraron que saben observar, cuestionar y trabajar en equipo, saben aprender y están dispuestos a hacerlo, tanto si se trata de emplear una cámara de video como si el asunto es entender el problema de las enfermedades de transmisión sexual. Son inquietos, están conscientes de los peligros y retos que plantea el mundo en que están creciendo, y los enfrentan con inteligencia y sensibilidad, no con miedo.

Fotografía: Archivo/CDHDF.



# La CDHDF se une a la Jornada Mundial contra la Homofobia\*

*La discriminación por orientación sexual distinta y por identidad de género es una realidad en casi todo el mundo. Los derechos de las personas homosexuales, lesbianas, bisexuales, transgénero, transexual y travesti son violados todos los días afecta su vida de manera integral. Esta situación no sólo les niega igualdad de oportunidades o restringe su desarrollo sino que va más allá, al sembrar odio y miedo, al fomentar la persecución y el crimen. En más de ochenta países la homosexualidad es considerada un delito y por ello es causa de penalización, privación de la libertad y otras prácticas que pueden culminar en el asesinato.*

La lucha de la comunidad lésbico-gay, bisexual, transgénero, transexual y travesti (LGBT) por sus derechos y en contra de la exclusión representa un largo proceso de reivindicación para abatir prejuicios, estereotipos y el estigma que han cobrado millones de víctimas en Estados y sociedades que no reconocen el derecho de todas las personas a ser diferentes.

Fue hasta el 17 de mayo de 1990 que la Organización Mundial de la Salud eliminó la homosexualidad de la lista de enfermedades mentales. Este hecho, que terminó con siglos de homofobia médica, impulsó a la comunidad LGBT a combatir con más fuerza que nunca la discriminación en aras de la exigibilidad de sus derechos humanos.

El Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (Onusida) retomó la trascendencia de esta fecha y celebró el pasado 17 de mayo la Jornada Mundial contra la Homofobia, al considerar esta última como uno de los obstáculos más representativos en el mundo para la prevención de aquella enfermedad. Con esta acción Onusida busca la unificación de gobiernos, sociedad civil y medios masivos de comunicación contra la exclusión y la discriminación.

Aunque la homofobia, clara manifestación de discriminación, adquiere diferentes formas de expresión dependiendo del espacio político y sociocultural donde se genera, sus consecuencias son igualmente graves en todas las latitudes. Esta situación de marginalidad y violación a los derechos humanos ha llevado a las comunidades LGBT de distintos puntos del

\* Texto elaborado por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF.

orbe a unirse en una exigencia generalizada que México comparta: instituir el 17 de mayo como Día internacional contra la homofobia con reconocimiento de los gobiernos y de la Organización de las Naciones Unidas.

## **Acuerdo por el que se instituye el 17 de mayo de cada año, como día de lucha contra la Homofobia**

*Marcelo Luis Ebrard Casaubon, jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12 fracción XIII, 52, 67, fracción II, y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 5º, 14, 15, fracción VI, y 28, fracciones VI, IX y XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; y 2º, 5º y 7º de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, y*

### *considerando*

que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;

que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece como uno de los principios estratégicos para la organización política y administrativa la participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad;

que en términos de lo dispuesto en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, corresponde a las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal, en colaboración con los demás entes públicos, garantizar que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y li-

bertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados en los que México sea parte;

que tanto la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal han emitido sendos puntos de acuerdo mediante los cuales se exhorta a establecer y promover el 17 de mayo como “día de lucha contra la homofobia”;

que el titular del Órgano Ejecutivo Local deberá promover acciones tendientes a evitar cualquier tipo de discriminación como la distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o social, la nacionalidad o el lugar de origen, el color o cualquier otra característica genética, el sexo, la lengua, la religión, la condición social o económica, la edad, la discapacidad, las condiciones de salud, la apariencia física, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la ocupación o actividad, la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones, así como toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para los grupos en situación de discriminación, o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas; he tenido a bien expedir el siguiente:

Acuerdo por el que se instituye el 17 de mayo de cada año, como Día de Lucha contra la Homofobia en el Distrito Federal.

### **Artículo 1**

Se instituye el 17 de mayo de cada año como “Día de lucha contra la homofobia en el Distrito Federal”.

### **Artículo 2**

La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal llevará a cabo las acciones necesarias para el cumplimiento del presente Acuerdo.

### **TRANSITORIO**

**Primero.** Publíquese en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* para su debida observancia.

**Segundo.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

# **Agenda de actividades de la CDHDF**

## *Audiencia pública*

### **Los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal**

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) convoca a organizaciones de la sociedad civil que promueven, defienden, divulgan y estudian los derechos humanos de las personas que viven con discapacidad en el Distrito Federal; a personas que viven con alguna discapacidad en el Distrito Federal; a investigadoras(es) de instituciones académicas; a instituciones públicas federales y del Distrito Federal, y al público en general a la Audiencia pública: **Los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.**

La cita es el **miércoles 13 de junio** en el Centro Cultural Estación Indianilla, ubicado en Claudio Bernard 111, colonia Doctores, delegación Cuauhtémoc, en la ciudad de México, de **9:00 a 17:00 horas.**

## *Ceremonia de premiación*

### **Concurso de ensayo “Las voces enmudecidas de los niños refugiados”**

El **miércoles 20 de junio de 2007** se llevará a cabo la ceremonia de premiación del Concurso de ensayo “Las voces enmudecidas de los niños refugiados”, en el marco del evento conmemorativo del Día Mundial del Refugiado.

La cita es a las **12:00 horas** en el auditorio Jaime Torres Bodet del Museo Nacional de Antropología e Historia, ubicado en avenida Paseo de la Reforma y calzada Gandhi sin número, en la colonia Chapultepec Polanco.

Para mayor información sobre estos eventos consulte la página web la Comisión: [www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx) o comuníquese al teléfono: 5229 5600, exts.: 1763, 1760 y 1755.



# Presenta la CDHDF su *Informe anual 2006* ante el GDF, el TSJDF y la sociedad civil\*

*El pasado 9 de mayo en el Museo Interactivo de Economía, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) presentó su Informe anual 2006 ante representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón; el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), José Guadalupe Carrera Domínguez; el presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Víctor Hugo Círigo Vázquez; e integrantes del Consejo de la CDHDF. En el Informe se da cuenta del trabajo de la Comisión durante el año pasado.*

Tras escuchar la exposición del *Informe* en voz de Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón consideró que en él se muestra de manera objetiva lo que sucede en la ciudad en materia de derechos humanos y se brinda “muchísima información para quienes están a cargo de las instituciones y de las políticas públicas”, con el propósito de avanzar en su garantía.

Afirmó que se ha establecido un diálogo con la Comisión sobre las cuestiones estructurales que determinan la situación de los derechos humanos en la ciudad. En ese sentido, destacó que junto con la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), se elabora un Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal con el propósito de llevar a cabo acciones en esta materia durante el próximo sexenio.

La situación en los reclusorios capitalinos, ahondó, es un ejemplo evidente de que el modelo actual no está funcionando. Reconoció que no hay en ellos una verdadera readaptación sino que, por el contrario, se cometen numerosas violaciones a los derechos humanos.

Ebrard Casaubón sostuvo que crear un nuevo diseño en materia de derechos humanos implica la participación conjunta del gobierno capitalino, las organizaciones civiles y la CDHDF para corregir, modificar, discutir y supervisar este proceso institucional.

\* Texto elaborado por Fernando Cárdenas de la Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF.

El jefe de gobierno capitalino reconoció que el papel de la CDHDF es positivo para el gobierno a pesar de las quejas, recomendaciones o diferencias. Subrayó que gracias a su función e independencia crítica se han promovido cambios trascendentales en derechos humanos.

Apuntó que al gobierno que encabeza le interesa mucho la participación de la Comisión en la construcción de modelo policial que pretende desarrollar. Afirmó que esta labor no es sencilla ya que la administración local aspira a contar con más de 20 mil nuevos elementos en la policía.

Por su parte, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, José Guadalupe Carrera Domínguez, se pronunció por el establecimiento de juicios orales para promover un equitativo acceso a la justicia. Aseveró que las normas jurídicas no son declarativas o un catálogo de buenas intenciones, sino que por su naturaleza son coercitivas e imperativas para todos los integrantes de la sociedad. En ese sentido, la actuación del Estado debe procurar el bienestar general, la seguridad, el orden, la justicia y la paz con respeto irrestricto a los derechos humanos como sustento del desarrollo social.

Al referirse al *Informe anual 2006*, Carrera Domínguez señaló que éste muestra pormenorizadamente los avatares de los derechos humanos en la ciudad, así como las acciones de defensa del organismo para su garantía. En ese tenor, destacó algunos temas del *Informe*: procuración y administración de justicia, seguridad pública, sistema penitenciario, salud, medio ambiente, tortura, no discriminación y la situación de las mujeres en el Distrito Federal.

Destacó que el TSJDF, durante el periodo que se informa, registró 232 quejas por presuntas violaciones

a los derechos humanos, lo que significó una disminución respecto al 2005, cuando se registraron 306 quejas. El magistrado enfatizó que durante 2006 la Comisión no dirigió ninguna recomendación o conciliación al TSJDF y los señalamientos sobre el trato a la ciudadanía durante la tramitación de procesos han sido corregidos en la medida de lo posible.

Advirtió que no se soslaya que en la mayoría de las quejas contra empleadas y empleados del Tribunal se reclama, sobre todo el trato que reciben sus usuarios durante la tramitación de procesos. Informó que dentro del Programa de Desarrollo Institucional hay un Proyecto de Imagen Institucional que se compone de varias acciones y una de ellas va encaminada a la actitud.

El presidente del Tribunal señaló a todos los que se dedican a la impartición de justicia que su labor no es sólo la interpretación de la norma, su abstracción al caso concreto y su aplicación para resolver conflictos jurídicos, sino también propiciar un trato digno y respetuoso a quienes acuden a los juzgados y salas del Poder Judicial del Distrito Federal.

Al *Informe* asistieron también representantes del Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tribunal Electoral del Distrito Federal, Instituto de Información Pública del Distrito Federal, Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Procuraduría Ambiental del Distrito Federal, Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, Embajada de Canadá, Embajada de Francia, Comunidad Europea, delegaciones Cuauhtémoc y Cuajimalpa, así como el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa y organizaciones de la sociedad civil.



Fotografía: Archivo/CDHDF.



Irene Khan\*

# Libertad frente al temor\*\*

*El 10 de diciembre de 2006, mientras el mundo celebraba el día de los derechos humanos, yo estaba en Jayyus, Cisjordania. Esta pequeña localidad está dividida en dos por el Muro, o más exactamente una elevada valla de alambre. El principal efecto que ha tenido el Muro, construido en abierto desafío al derecho internacional y supuestamente concebido para garantizar la seguridad de Israel, ha sido cortar el paso de la población palestina a sus huertos de cítricos y olivares. Una comunidad agrícola antaño próspera ha quedado empobrecida.*

—Todos los días tengo que sufrir la humillación de controles de seguridad, obstrucciones por motivos insignificantes y nuevas restricciones que me impiden llegar a mi huerto, situado al otro lado. Si no puedo cultivar mis aceitunas, ¿cómo voy a sobrevivir?— se lamentaba indignado un agricultor palestino.

Mientras lo escuchaba, veía a lo lejos los pulcros tejados rojos y las paredes blanquísimas de un vasto y floreciente asentamiento israelí. Me preguntaba si sus residentes creían que un muro que amenaza el futuro de sus vecinos podía realmente mejorar su seguridad.

Esa misma semana había visitado Sderot, una pequeña ciudad del sur de Israel que había sido atacada con cohetes por grupos palestinos de Gaza.

—Tenemos miedo —me contó una joven residente—. Pero sabemos que al otro lado hay mujeres como nosotras que también sufren, que también están asustadas y que se encuentran en una situación peor que la nuestra. Sentimos empatía por ellas, deseamos vivir en paz con ellas, pero nuestros dirigentes fomentan las diferencias y generan más desconfianza. Así que vivimos sumidas en el temor y la inseguridad.

Esta valiente mujer israelí entendía lo que muchos líderes mundiales no alcanzan a percibir: que el miedo destruye nuestra comprensión mutua y nuestra huma-

---

EL MIEDO DESTRUYE  
NUESTRA COMPRENSIÓN  
MUTUA Y NUESTRA  
HUMANIDAD COMPARTIDA

---

REFERENCIAS

---

\* Irene Khan es secretaria de la Organización Internacional de Protección a los Derechos Humanos de Amnistía Internacional. Estudió derecho en la Universidad de Manchester y en la Facultad de Derecho de Harvard, es especialista en derecho internacional público y en derechos humanos. Ha recibido varios reconocimientos académicos, un título de la Fundación Ford y el premio Pikington 2002 a la mujer del año. En agosto próximo hará una visita de *alto nivel* a México. Se agradece a Amnistía Internacional la oportunidad de publicar estas páginas en el *DFENSOR*.

\*\*Prólogo del Informe 2007. *El estado de los derechos humanos en el mundo* de Amnistía Internacional. Véase: <http://thereport.amnesty.org/esl/Homepage>

nidad compartida. Cuando vemos en los demás una amenaza, cuando estamos dispuestos a entregar sus derechos humanos a cambio de nuestra seguridad, participamos en un juego de suma cero.

El sensato mensaje de esta mujer llega en un momento en el que nuestro mundo está tan polarizado como en los peores tiempos de la guerra fría y, en numerosos aspectos, alberga muchos más peligros. Los derechos humanos —esos valores globales, principios universales y normas comunes que se supone nos unen— se están tirando por la borda en nombre de la seguridad, hoy al igual que entonces. Como en la época de la guerra fría, la agenda mundial está impulsada por el temor, a su vez inducido, fomentado y sustentado por dirigentes carentes de principios.

El miedo puede ser un imperativo positivo de cambio, como en el caso del medio ambiente, donde la alarma sobre el calentamiento global está obligando a los políticos a tomar medidas, aunque tardíamente. Sin embargo, el miedo también puede resultar peligroso y divisivo cuando engendra intolerancia, amenaza la diversidad y justifica el menoscabo de los derechos humanos.

---

#### EL MIEDO PROSPERA CON LÍDERES MIOPE Y COBARDES

---

En 1941, el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt expuso su visión de un nuevo orden mundial basado en “cuatro libertades”: libertad de expresión y religión; libertad frente al temor y la miseria. Su liderazgo inspirador superó las dudas y unió a las personas. Hoy son demasiados los dirigentes que atropellan la libertad y pregonan un sinfín de temores: miedo a una avalancha de migrantes; miedo al “otro” y a perder la propia identidad; miedo a que los terroristas nos hagan saltar por los aires; miedo a los “Estados irresponsables” con armas de destrucción masiva.

El miedo prospera con líderes miopes y cobardes. El miedo sí tiene muchas causas reales, pero numerosos dirigentes mundiales adoptan un enfoque estrecho de miras al promulgar políticas y estrategias que socavan el Estado de derecho y los derechos humanos, acrecientan las desigualdades, alimentan el racismo y la xenofobia, dividen y perjudican a las comunidades, y siembran las semillas de las que surgirán violencia y más conflicto.

La política del miedo se ha vuelto más compleja por la aparición de grupos armados y grandes corporaciones que cometen o toleran abusos contra los derechos humanos. Ambos, aunque de diferentes maneras,

desafían el poder de los gobiernos en un mundo en el que se desdibujan progresivamente las fronteras. Gobiernos débiles y organismos internacionales ineficaces son incapaces de hacerles rendir cuentas, por lo que las personas son vulnerables y viven con miedo.

La historia nos muestra que el progreso no se alcanza a través del miedo, sino de la esperanza y el optimismo. Entonces, ¿por qué algunos líderes fomentan el miedo? Porque les permite afianzar su propio poder, crear falsas certezas y eludir la rendición de cuentas.

El gobierno de John Howard presentó a solicitantes de asilo desesperados, llegados en botes que hacían agua, como una amenaza para la seguridad nacional de Australia, e hizo sonar falsas alarmas sobre una invasión de personas refugiadas. Esto contribuyó a su victoria en las elecciones de 2001. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el presidente estadounidense George W. Bush invocó el miedo al terrorismo para hacerse con poderes ejecutivos adicionales que no están sometidos a supervisión del Congreso ni a examen judicial. El presidente de Sudán, Omar Al Bashir, sembró el temor entre sus seguidores y en el mundo árabe de que el despliegue de una fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU en Darfur serviría de pretexto para una invasión dirigida por Estados Unidos al estilo de la de Irak. Entretanto, sus fuerzas armadas y las milicias aliadas continuaban matando, violando y saqueando con impunidad. El presidente de Zimbabue, Robert Mugabe, manipuló miedos raciales para llevar a cabo su propio programa político que consistía en apoderarse de tierras para sus seguidores.

Únicamente un compromiso común fundado en valores compartidos puede conducir a una solución sostenible. En un mundo interdependiente, los desafíos globales —ya sean la pobreza o la seguridad, la migración o la marginación— exigen respuestas basadas en los valores comunes de derechos humanos que unen a las personas e impulsan nuestro bienestar colectivo. Los derechos humanos son los cimientos de un futuro sostenible. Sin embargo, parece que hoy en día impera la protección de la seguridad de los Estados en detrimento de la sostenibilidad de las vidas humanas y de los medios de subsistencia de hombres y mujeres.

### **Miedo a la migración y a la marginación**

En los países desarrollados, y también en las economías emergentes, se utiliza el miedo a invasiones de hordas de

indigentes para justificar medidas cada vez más duras contra migrantes, personas refugiadas y solicitantes de asilo, en contravención de las normas internacionales de derechos humanos y trato humano.

Debido a los imperativos políticos y de seguridad del control de las fronteras, los procedimientos de concesión de asilo han dejado de ser un mecanismo de protección para convertirse en un instrumento de exclusión.

En Europa, los índices de reconocimiento de la condición de refugiado han descendido drásticamente con el paso de los años, pese a que los motivos para solicitar asilo (violencia y persecución) siguen siendo tan acuciantes como siempre.

La hipocresía de la política del miedo es tal que los gobiernos denuncian a ciertos regímenes pero se niegan a proteger a quienes escapan de ellos. Diversos gobiernos occidentales han condenado las severas políticas de Corea del Norte, pero se muestran mucho más reticentes a pronunciarse sobre la suerte de unas 100 000 personas norcoreanas que, según informes, viven ocultas en China, y de las cuales centenares son devueltas cada semana a Corea del Norte por las autoridades chinas.

La mano de obra migrante alimenta el motor de la economía mundial. Sin embargo, sufre el rechazo brutal, la explotación, la discriminación y la desprotección de gobiernos de todo el mundo, desde los países del Golfo o Corea del Sur hasta República Dominicana.

---

MILLONES DE PERSONAS SON DESALOJADAS POR LA FUERZA SIN EL DEBIDO PROCESO, INDEMNIZACIÓN NI ALOJAMIENTO ALTERNATIVO

---

En 2006, murieron ahogadas o desaparecieron en el mar 6 000 personas africanas en su intento de alcanzar Europa. Otras 31 000 –cifra seis veces mayor que en 2005– llegaron a las Islas Canarias. Al igual que el Muro de Berlín no pudo frenar a quienes deseaban huir de la opresión comunista, la implacable vigilancia de las fronteras europeas no está logrando contener a quienes tratan de escapar de la pobreza extrema.

A largo plazo, la respuesta no radica en la construcción de muros para impedir la entrada, sino en la promoción de sistemas que protejan los derechos de las personas vulnerables al tiempo que se respeta la prerrogativa de los Estados de regular la migración. Los instrumentos internacionales proporcionan este equilibrio. Los intentos de debilitar la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados o de eludir la Convención de la ONU sobre los Derechos de los

Migrantes –que ningún país occidental ha ratificado– son contraproducentes.

Si la migración no regulada es el miedo de las clases ricas, el capitalismo desenfrenado, impulsado por la globalización, es el temor de los pobres. El auge de ciertos mercados está creando oportunidades para algunas personas, pero también ensancha la brecha. Millones de personas son desalojadas por la fuerza sin el debido proceso, indemnización ni alojamiento alternativo entre quienes “tienen” y quienes “no tienen”. Los beneficios de la globalización son muy dispares, tanto en el ámbito mundial como en cada país. América Latina soporta el peso de algunas de las mayores desigualdades del mundo. En la India, la economía ha crecido en promedio 8 % en los últimos tres años, pero más de la cuarta parte de la población sigue viviendo por debajo del umbral de la pobreza.

Estos datos revelan la cara oscura de la globalización. La marginación de amplios sectores de la humanidad no debe tratarse como un coste inevitable de la prosperidad mundial. Nada es inevitable en las políticas y decisiones que niegan los derechos económicos y sociales de las personas.

El creciente programa de trabajo de Amnistía Internacional sobre los derechos económicos y sociales está dejando al descubierto la realidad que se oculta tras el miedo de la gente: en muchas partes del mundo, las personas son empujadas a la pobreza y atrapadas en ella por la acción de gobiernos corruptos y empresas codiciosas.

En África, Asia y América Latina, mientras la tierra sufre la presión de la minería, el desarrollo urbano y el turismo, comunidades enteras –millones de personas– son desalojadas de sus hogares por la fuerza, a menudo excesiva, sin el debido proceso, indemnización ni alojamiento alternativo. Los desplazamientos ocasionados por exigencias de desarrollo no son un problema nuevo, pero poco parece haberse aprendido de experiencias pasadas. Sólo en África ha habido más de tres millones de personas afectadas desde 2000, por lo que los desalojos forzosos se han convertido en una de las violaciones de derechos humanos más extendidas y menos reconocidas del continente. Se llevan a cabo en nombre del progreso económico, pero, en realidad, dejan a los más pobres de los pobres sin hogar y, con frecuencia, sin acceso a agua limpia, atención a la salud, saneamiento, empleo o educación.

África sufre desde hace tiempo la codicia de los gobiernos y las empresas occidentales. Ahora se enfrenta a

un nuevo desafío, procedente de China. El gobierno y las compañías chinas han mostrado poca consideración por la “impronta de derechos humanos” que dejan en el continente. China se ha granjeado el interés de gobiernos africanos por su deferencia hacia la soberanía nacional, su antipatía por los derechos humanos en la política exterior y su disposición para tratar con regímenes abusivos. Por esas mismas razones, la sociedad civil africana le ha brindado un recibimiento mucho más frío. Las condiciones de salud y seguridad en el trabajo y el trato a la mano de obra en las empresas chinas no se han ajustado a las normas internacionales. China, que es el mayor consumidor del petróleo que se produce en Sudán y uno de sus proveedores de armas más importantes, ha protegido al gobierno sudanés de la presión ejercida por la comunidad internacional, aunque hay indicios de que China podría estar modificando su postura.

---

LAS EMPRESAS LLEVAN TIEMPO RESISTIÉNDOSE A LAS NORMAS INTERNACIONALES VINCULANTES

---

La debilidad, el gran empobrecimiento y, con frecuencia, la profunda corrupción de ciertos Estados han generado un vacío de poder que están llenando las empresas y otros agentes económicos. En algunos de los países más ricos en recursos y con la población más pobre, las grandes corporaciones han ejercido su poder ilimitado para obtener de los gobiernos concesiones que privan a las comunidades locales de los beneficios de los recursos naturales, destruyen sus medios de vida, las desplazan de sus hogares y las exponen al deterioro medioambiental. La indignación suscitada por la injusticia y la negación de los derechos humanos ha provocado protestas que han sido reprimidas con brutalidad. Buen ejemplo de esta situación es el delta del Níger, región del sur de Nigeria rica en petróleo que ha sido devastada por la violencia en los últimos veinte años.

Las empresas llevan tiempo resistiéndose a las normas internacionales vinculantes. La ONU ha de hacer frente a este desafío elaborando normas y promoviendo mecanismos que obliguen a rendir cuentas a las grandes corporaciones por su impacto en los derechos humanos. La necesidad de que existan normas de ámbito internacional y sistemas de rendición de cuentas eficaces se vuelve más apremiante a medida que aparecen en el mercado mundial empresas multinacionales procedentes de entornos jurídicos y culturales diversos.

La búsqueda de tierra, madera y recursos minerales por parte de grandes conglomerados de empresas amenaza la identidad cultural y la supervivencia diaria de numerosas comunidades indígenas de América Latina. Algunas de ellas, víctimas de discriminación racial y condenadas a vivir en la extrema pobreza y en lamentables condiciones de salud, están a punto de desintegrarse. En este contexto, el hecho de que la Asamblea General de la ONU no haya logrado aprobar en 2006 la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas constituye otro testimonio desafortunado de los poderosos intereses que obstaculizan la supervivencia misma de los grupos vulnerables.

---

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN SÓLO DEBE RESTRINGIRSE CUANDO EXISTE UNA INTENCIÓN EVIDENTE DE INCITAR AL ODIOS RACIAL O RELIGIOSO

---

Aunque las personas ricas son más ricas cada día, no se sienten necesariamente más seguras. El aumento de la delincuencia y de la violencia armada son fuente de miedo constante, lo que ha llevado a muchos gobiernos a adoptar políticas que en teoría combaten energicamente la delincuencia pero que en realidad criminalizan a los sectores más desfavorecidos y los exponen al doble peligro de la violencia de las bandas y la brutalidad policial. Los niveles cada vez más altos de violencia criminal y policial en São Paulo y la presencia del ejército en las calles de Río de Janeiro en 2006 han puesto de manifiesto el fracaso de las políticas de seguridad pública de Brasil. Proporcionar seguridad a un grupo de personas a costa de los derechos de otro no soluciona el problema. La experiencia muestra que la mejor forma de reforzar la seguridad pública es mediante un enfoque integral que combine una actuación policial mejorada con la provisión de servicios básicos como la atención a la salud, la educación y el alojamiento de las comunidades más desfavorecidas, de modo que éstas sientan que defender la seguridad y estabilidad de la sociedad redundará en beneficio propio. A fin de cuentas, promover los derechos económicos y sociales para todas las personas es el mejor enfoque para abordar los miedos tanto de las clases ricas como de las pobres.

## El miedo engendra discriminación

El miedo alimenta el descontento y conduce a la discriminación, el racismo, la persecución de minorías

étnicas y religiosas y los ataques xenófobos contra personas con ciudadanía u origen extranjero.

Cuando los gobiernos cierran los ojos ante la violencia racista, ésta puede volverse endémica. En Rusia, los “crímenes de odio” contra personas extranjeras y minorías son habituales pero, hasta hace poco, raras veces se enjuiciaban porque alimentaban la propaganda nacionalista de las autoridades.

A medida que la Unión Europea se expande hacia el este, la prueba de fuego de su compromiso con la igualdad y la no discriminación será el trato dispensado a su propia población romaní.

Desde Dublín a Bratislava, siguen arraigadas las actitudes antirromaníes, que se manifiestan en la segregación y discriminación en la enseñanza, la salud y la vivienda, y en la exclusión de la participación en la vida pública, persistente en algunos países.

En numerosos Estados occidentales, la discriminación es fruto del temor a una migración incontrolada y, tras los atentados del 11 de septiembre, se ha visto agravada por estrategias antiterroristas dirigidas contra la población árabe, asiática y musulmana. El miedo y la hostilidad de un bando ha provocado alienación e indignación en el otro.

---

EL AUMENTO DEL MIEDO AL TERRORISMO Y A LA INSEGURIDAD HA REFORZADO LA REPRESIÓN

---

La creciente polarización ha dado poder a extremistas de ambos lados del espectro, por lo que ha disminuido el espacio para la tolerancia y la discrepancia. Cada vez son más patentes los incidentes de islamofobia y anti-semitismo. En numerosas partes del mundo, los sentimientos antioccidentales y antiestadunidenses están en su máximo apogeo, como quedó demostrado por la facilidad con que algunos grupos incitaban a la violencia tras la publicación en Dinamarca de unas caricaturas que muchas personas musulmanas consideraron ofensivas.

El gobierno danés defendió con toda razón la libertad de expresión, pero no afirmó con firmeza ni prontitud su compromiso de proteger a la población musulmana residente en Dinamarca contra la discriminación y la exclusión social. El presidente de Irán instó a que se celebrase un debate con el fin de recabar apoyo para negar la existencia del Holocausto. El Parlamento de Francia aprobó un proyecto de ley por el que se penalizaba la negación del genocidio armenio a manos de los otomanos.

¿Dónde ha de establecerse el límite entre proteger la libertad de expresión e impedir la incitación al odio racial?

El Estado tiene la obligación de promover la no discriminación y de impedir los delitos racistas, pero puede hacerlo sin limitar la libertad de expresión. No se debe restringir la libertad de expresión a la ligera. Es cierto que puede usarse para propagar mentiras, y no sólo para difundir la verdad, pero sin ella no hay modo de esgrimir argumentos para combatir las mentiras, no hay modo de buscar la verdad y la justicia. Por eso, la libertad de expresión sólo debe restringirse cuando exista una intención evidente de incitar al odio racial o religioso, no cuando el propósito sea manifestar una opinión, por desagradable que sea.

En la sentencia relativa a la causa *Albert-Engelmann-Gesellschaft MBH vs. Austria*, dictada en enero de 2006, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos describió la libertad de expresión como:

uno de los pilares básicos de una sociedad democrática y una de las condiciones esenciales para su progreso y para la realización de cada persona [...] este derecho es aplicable no sólo a la “información” o a las “ideas” [que se consideran aceptables], sino también a las opiniones que ofenden, escandalizan o molestan. Éstas son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras, las cuales no puede existir una “sociedad democrática”.

## Discriminación y disenso

La libertad de expresión es fundamental para garantizar el derecho a disenso. Donde no hay disenso, el derecho a la libertad de expresión está en peligro. Donde no hay disenso, la democracia está oprimida. Donde no hay disenso, la tiranía levanta la cabeza. Sin embargo, la libertad de expresión y el derecho a disenso siguen reprimiéndose de diversas maneras, desde la persecución de profesionales del periodismo y la literatura y de personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos en Turquía a los homicidios políticos de activistas de izquierdas en Filipinas.

En el centro de detención estadounidense de Guantánamo, la única forma de protesta que posiblemente les quede a los detenidos es la huelga de hambre. En 2006, unos 200 detenidos que recurrieron a ella fueron alimentados a la fuerza mediante tubos introducidos por la nariz, método particularmente doloroso y humi-

llante. Cuando se recibieron informes sobre el suicidio de tres detenidos, el jefe de la fuerza conjunta estadounidense de Guantánamo describió los sucesos como un acto de “guerra asimétrica.”

La seguridad nacional a menudo ha servido de excusa a los gobiernos para suprimir la posibilidad de disentir. En los últimos años, el aumento del miedo al terrorismo y a la inseguridad ha reforzado la represión, o el riesgo de que se produzca, de diversas maneras.

Abusos “a la vieja usanza” contra la libertad de expresión, reunión y asociación han recobrado vigencia en el norte de África y Medio Oriente. En las democracias liberales, la red de leyes y políticas antiterroristas, en constante aumento, constituye una amenaza potencial a la libertad de expresión. En 2006, por ejemplo, Reino Unido promulgó una legislación que tipificaba vagamente el delito de “fomento del terrorismo” e incorporaba el concepto todavía más confuso de “glorificación del terrorismo”.

En Estados Unidos, las autoridades mostraron más interés en averiguar la fuente de la filtración del artículo aparecido en el periódico *The Washington Post* sobre los “lugares negros” de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) que en investigar las políticas que llevaron a la creación de esas prisiones secretas, en contravención del derecho internacional y estadounidense.

---

EN LA ERA DE LA TECNOLOGÍA, INTERNET SE HA CONVERTIDO EN LA NUEVA FRONTERA DE LA LUCHA POR EL DERECHO A DISENTIR

---

El viraje autoritario del gobierno en Rusia ha tenido un efecto demoledor en los colectivos de periodistas y defensores de los derechos humanos. Tras intimidar a la prensa rusa y asumir el control de gran parte de ella, el presidente Vladimir Putin dirigió su atención en 2006 a las ONG rusas y extranjeras promulgando una polémica ley destinada a regular el financiamiento y actividades de estas organizaciones. En un ejercicio de relaciones públicas previo a la cumbre del G-8, Putin se reunió con un grupo de ONG internacionales, entre ellas Amnistía Internacional. Cuando se le informó del impacto perjudicial de la nueva ley en la sociedad civil de Rusia y se le instó a que la suspendiera a la espera de que se realizaran más consultas sobre las posibles enmiendas, el presidente respondió: “No hemos aprobado esta ley para terminar derogándola”. Tres meses después se cerró, en

aplicación de la nueva ley, la Sociedad para la Amistad Ruso-Chechena, ONG de derechos humanos que trabajaba para exponer las violaciones cometidas en Chechenia.

Lamentablemente, Rusia no es el único país que intenta silenciar las opiniones independientes sobre derechos humanos. Desde Colombia a Camboya, desde Cuba a Uzbekistán, los gobiernos han promulgado leyes destinadas a restringir la actividad de las organizaciones de derechos humanos y la labor de los activistas, los han calificado de desleales o subversivos, han procesado a quienes se atreven a exponer las violaciones de los derechos humanos y han lanzado campañas de desprestigio con la ayuda de medios de comunicación sin escrúpulos, en un esfuerzo por infundir miedo y deslegitimar el trabajo del colectivo de activistas.

En la era de la tecnología, internet se ha convertido en la nueva frontera de la lucha por el derecho a disentir. Con la ayuda de algunas de las empresas de tecnologías de la información más grandes del mundo, gobiernos como los de Arabia Saudita, Bielorrusia, China, Egipto, Irán o Túnez vigilan salas de *chat*, eliminan *blogs*, restringen los motores de búsqueda y bloquean sitios *web*. En China, Egipto, Siria, Uzbekistán y Vietnam se ha encarcelado a personas por subir o compartir información en la red.

Toda persona tiene derecho a buscar y a recibir información y a expresar pacíficamente sus convicciones sin miedo ni injerencias. En 2006, Amnistía Internacional emprendió una campaña con el apoyo del periódico británico *The Observer* (que publicó en 1961 el primer llamamiento de la organización) para demostrar que ni los gobiernos ni las grandes corporaciones conseguirán silenciar al colectivo de activistas de derechos humanos, ni dentro ni fuera de internet.

## Libertad para las mujeres

La perniciosa relación entre discriminación y disenso se recrudece especialmente en las cuestiones de género. Mujeres activistas han sido detenidas por pedir la igualdad de género en Irán, asesinadas por promover la educación de las niñas en Afganistán y denigradas o sometidas a violencia sexual en todo el mundo. Las mujeres que trabajan en asuntos de orientación sexual y derechos reproductivos han sido particularmente blanco de ataques, y han sufrido agresiones y marginación.

Las defensoras de los derechos humanos corren un doble peligro: como activistas y como mujeres, es decir, por su trabajo y por su identidad. Sufren ataques tanto del Estado como de la sociedad, no sólo porque exponen los abusos contra los derechos humanos, sino también porque desafían las estructuras de poder patriarcales y las convenciones sociales y culturales que sojuzgan a las mujeres, toleran la discriminación y favorecen la violencia de género.

En los últimos años, los derechos humanos de las mujeres han sufrido los efectos de dos tendencias paralelas: la ofensiva y la retirada. La ofensiva contra los derechos humanos en el contexto del antiterrorismo ha afectado tanto a mujeres como a hombres. Y en un ambiente de miedo y fundamentalismo religioso, los gobiernos han retirado lo dicho y se han retractado de sus promesas de fomentar la igualdad de género.

En todas las sociedades del mundo, la violencia contra las mujeres sigue siendo uno de los abusos más graves y habituales que se cometen hoy en día contra los derechos humanos.

La violencia prospera debido a la impunidad, la apatía y la desigualdad. Uno de los ejemplos más patentes de impunidad es el conflicto de Darfur, donde las violaciones de mujeres y niñas aumentaron en 2006 a medida que se intensificaba el conflicto y se extendía a zonas limítrofes de Chad. Uno de los ejemplos más insidiosos de apatía es Guatemala, donde más de 2 200 mujeres y niñas han sido asesinadas desde 2001, pero han sido pocos los casos investigados, y todavía menos los que se han llevado a juicio. Abundan los ejemplos del impacto de la desigualdad, pero quizás uno de los más tristes sean los elevados índices de mortalidad materna e infantil –por ejemplo, en Perú– causados por la discriminación en los servicios de salud.

Se están destinando miles de millones de dólares a la “guerra contra el terror”, pero ¿dónde están la voluntad política o los recursos para combatir el terror sexual contra las mujeres? El régimen de *apartheid* establecido en Sudáfrica provocó indignación en todo el mundo, ¿dónde está la indignación por el *apartheid* de género que se vive hoy día en algunos países?

Aunque el perpetrador sea un soldado o el líder de una comunidad, aunque la violencia cuente con el consentimiento oficial de las autoridades o sea tolerada por la tradición cultural o las costumbres, el Estado no puede eludir su responsabilidad de proteger a las mujeres.

El Estado tiene la obligación de salvaguardar la libertad de elección de las mujeres, no de restringirla. Por ejemplo, el velo y el pañuelo de las mujeres musulmanas se han convertido en motivo de disputa entre culturas, en símbolo de opresión para un bando y en atributo esencial de libertad religiosa para el otro. Está mal obligar a las mujeres de Arabia Saudita o Irán a llevar el velo. También está mal que en Turquía o Francia se prohíba por ley cubrir la cabeza con el pañuelo. Y es un desatino que los dirigentes de los países occidentales afirmen que un trozo de tela es un obstáculo serio para la armonía social.

En el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y religión, una mujer debería poder elegir libremente lo que desea llevar puesto. Los gobiernos y los líderes religiosos tienen la obligación de crear un entorno seguro en el que toda mujer pueda tomar esa decisión sin la amenaza de violencia ni coerción.

La universalidad de los derechos humanos implica que éstos conciernen de igual manera a mujeres y a hombres. Esta universalidad, tanto en la interpretación como en la aplicación, es el instrumento más poderoso contra la violencia de género, la intolerancia, el racismo, la xenofobia y el terrorismo.

## Miedo al terrorismo

En el ámbito del terrorismo y el antiterrorismo brotan las manifestaciones más dañinas del miedo. Ya sea en Mumbai (Bombay) o en Manhattan, las personas tienen derecho a estar seguras y los gobiernos tienen la obligación de proporcionar esa seguridad. Sin embargo, se han concebido estrategias antiterroristas perversas que apenas han logrado reducir la amenaza de la violencia o garantizar la justicia a las víctimas de los ataques, pero que sí han hecho mucho daño a los derechos humanos y al Estado de derecho.

---

EN EL ÁMBITO DEL TERRORISMO Y EL ANTITERRORISMO BROTRAN LAS MANIFESTACIONES MÁS DAÑINAS DEL MIEDO

---

Como los tribunales de Reino Unido frustraron en 2004 las políticas de detención indefinida de personas sin cargos ni juicio adoptadas por el gobierno, éste ha empezado a recurrir más asiduamente a la expulsión o a las “órdenes de control», que en la práctica permiten al ministro del Interior mantener a personas bajo arresto domiciliario sin necesidad de iniciar ningún

proceso penal. De ese modo, los sospechosos son condenados sin haber sido nunca declarados culpables. Se pervierte el espíritu del Estado de derecho, pero se mantiene la forma.

En 2006, Japón promulgó una ley para acelerar la expulsión de toda persona considerada por el ministro de Justicia como “posible terrorista”. Así, ya no se decidirá la suerte de un ser humano por sus actos, sino por la capacidad omnisciente de los gobiernos para predecir lo que aquél podría hacer en el futuro!

El gobierno de Estados Unidos persigue incesantemente un poder ejecutivo discrecional sin restricciones y trata el mundo como si fuese un gran campo de batalla en el que libra su “guerra contra el terror”: secuestra, detiene, recluye o tortura a personas sospechosas, directamente o con la ayuda de países tan lejanos como Pakistán o Gambia, Afganistán o Jordania. En septiembre de 2006, el presidente Bush admitió por fin lo que Amnistía Internacional sabía desde hace mucho tiempo: que la CIA ha estado administrando centros de detención secretos en condiciones que constituyen crímenes de derecho internacional.

No hay nada que encarne tan bien la globalización de las violaciones de derechos humanos como el programa del gobierno estadounidense de “entregas extraordinarias”. Investigaciones del Consejo de Europa, el Parlamento Europeo y una investigación pública realizada en Canadá han proporcionado indicios convincentes de complicidad, connivencia o aquiescencia de varios gobiernos europeos y otros (democráticos como Canadá o autocráticos como Pakistán), que confirman los resultados de las indagaciones previas de Amnistía Internacional. En los últimos años, cientos de detenidos han sido trasladados ilegalmente por Estados Unidos y sus aliados a países como Siria, Jordania y Egipto. En este sistema carente de transparencia, corren el riesgo de sufrir desaparición forzada, tortura y otros malos tratos. Algunos han ido a parar a Guantánamo, a prisiones administradas por Estados Unidos en Afganistán o a “lugares negros” controlados por la CIA.

---

HA HABIDO UN CLARO IMPULSO EN EL CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL FIN DE LA IMPUNIDAD.

---

Los equipos letrados no pueden dirigirse a las autoridades, solicitar una revisión judicial o exigir un juicio justo para estos detenidos por la sencilla razón de que nadie sabe dónde están ni quién los recluye. Por los

mismos motivos, es imposible realizar tareas de observación internacional.

El doble discurso del gobierno estadounidense no ha mostrado ni un ápice de pudor. Estados Unidos ha condenado a Siria como parte del “eje del mal”, pero transfirió a un ciudadano canadiense, Maher Arar, a la custodia de las fuerzas de seguridad sirias para que lo interrogaran, a sabiendas de que corría el peligro de ser torturado. Pakistán es otro de los países a los que el gobierno estadounidense ha cortejado y considerado aliado en su “guerra contra el terror”, a pesar de los motivos de preocupación sobre su historial de derechos humanos.

Afortunadamente, parece que cada vez es mayor en muchos países la convicción de que perseguir la seguridad a toda costa es una estrategia peligrosa y perjudicial. Las instituciones europeas se están volviendo más rigurosas en sus exigencias de rendición de cuentas, y los tribunales están menos dispuestos a ceder a las pretensiones de los gobiernos. La comisión encargada de la investigación pública realizada en Canadá instó a que las autoridades canadienses ofreciesen disculpas y una indemnización a Maher Arar, y a que se investigasen otros casos similares. Informes elaborados por el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo están motivando llamamientos en favor de un mayor escrutinio de los servicios de seguridad. En Italia y Alemania se han dictado órdenes de detención contra agentes de la CIA.

Ha habido un claro impulso en el camino hacia la transparencia, la rendición de cuentas y el fin de la impunidad

Pero Estados Unidos sigue sin sumarse a este impulso. En medio de la fiebre preelectoral, el presidente Bush convenció al Congreso para que aprobase la Ley de Comisiones Militares, anulando así el efecto de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en 2006 en la causa *Hamdan vs. Rumsfeld* y otorgando legalidad a lo que la opinión mundial consideraba inmoral. El diario *The New York Times* la describió como “una ley tiránica que pasará a engrosar la lista de los momentos más negros de la democracia estadounidense».

El gobierno de Estados Unidos sigue haciendo oídos sordos a los llamamientos realizados en todo el mundo a favor del cierre de Guantánamo. No se arrepiente de la red mundial de abusos que ha tejido en nombre del antiterrorismo. Permanece indiferente al sufrimiento de miles de personas detenidas y de sus familias, al perjuicio causado al derecho internacional y los derechos

humanos, y a la destrucción de su propia autoridad moral, que se ha desplomado ante el resto del mundo a niveles mínimos, mientras la inseguridad sigue siendo tan elevada como antes.

En 1987, el juez Brennan, de la Corte Suprema de Estados Unidos, escribió:

Tras el final de cada periodo percibido como una crisis de la seguridad, Estados Unidos ha caído en la cuenta, no sin remordimiento, de que no habría sido necesario suprimir las libertades civiles. Sin embargo, ha demostrado ser incapaz de evitar cometer el mismo error cuando sobreviene otra crisis.

La renovación del Congreso estadounidense permite albergar esperanzas de que cambie el rumbo de los acontecimientos, y de que demócratas y republicanos acaben encontrando un interés compartido en restablecer el respeto por los derechos humanos, dentro y fuera del país, exigiendo la rendición de cuentas, creando una comisión de investigación y derogando la Ley de Comisiones Militares o modificándola sustancialmente para ajustarla al derecho internacional.

## Derecho a no sufrir violencia

Cuando los valores mundiales de derechos humanos se dejan de lado con impunidad, surgen intereses locales, a menudo impulsados por grupos sectarios, étnicos o religiosos que en ocasiones recurren a la violencia. Aunque por lo general sus prácticas vulneran los derechos humanos, estos grupos están ganando apoyo entre la gente corriente en varios países porque se los ve como adalides contra las injusticias ignoradas por los gobiernos y la comunidad internacional.

Entretanto, en lugar de hacer que estos grupos rindan cuentas de sus abusos, los gobiernos parecen alimentar precisamente los factores que los hacen más fuertes.

---

EN LUGAR DE HACER QUE ESTOS GRUPOS RINDAN CUENTAS DE SUS ABUSOS, LOS GOBIERNOS PARECEN ALIMENTAR PRECISAMENTE LOS FACTORES QUE LOS HACEN MÁS FUERTES

---

En Afganistán, el gobierno y la comunidad internacional han desperdiciado la oportunidad de construir un Estado eficiente y operativo basado en los derechos humanos y el Estado de derecho. La elevadísima inse-

guridad, la impunidad y la corrupción e ineficacia de los organismos gubernamentales, en combinación con altos índices de desempleo y pobreza, han minado la confianza de la opinión pública. Por otra parte, los millares de víctimas civiles de las operaciones militares dirigidas por Estados Unidos han avivado el resentimiento. Los talibanes se han aprovechado del vacío político, económico y de seguridad para controlar amplias partes del sur y el este del país.

La desatinada aventura militar en Irak se ha cebado con los derechos humanos y el derecho humanitario, ha sembrado el rencor entre la población, ha dejado crecer el poder de los grupos armados y ha convertido el mundo en un lugar mucho menos seguro. La insurgencia se ha transformado en un conflicto sectario, brutal y sangriento. El gobierno apenas ha dado muestras de comprometerse a proteger los derechos humanos de la población iraquí. La policía iraquí, en la que hay infiltrados muchos miembros de milicias sectarias, fomenta las violaciones de los derechos humanos, en vez de combatirlos. El sistema judicial iraquí es extremadamente inadecuado, como quedó confirmado en el juicio plagado de deficiencias que se celebró contra Sadam Husein y en la grotesca ejecución de éste.

Para que haya esperanzas de cambio en los pronósticos apocalípticos sobre Irak, es necesario que el gobierno iraquí y quienes le brindan apoyo militar establezcan puntos de referencia claros en materia de derechos humanos: desarmar a las milicias, reformar la policía, revisar el sistema judicial, poner fin a la discriminación sectaria y garantizar la igualdad de derechos para las mujeres.

En los territorios palestinos ocupados, el efecto acumulado de las medidas adoptadas por las autoridades israelíes, incluidas las severas restricciones a la libertad de circulación, la expansión de los asentamientos y la construcción del Muro en Cisjordania, ha estrangulado la economía local. La población civil palestina está atrapada entre las luchas de facciones que enfrentan a Hamás y Fatah, y los bombardeos irresponsables del ejército israelí. Al no haber justicia ni un final de la ocupación a la vista, la población palestina, mayoritariamente joven, se está radicalizando. No sobrevivirá ninguna tregua ni triunfará ningún proceso político en Medio Oriente a menos que se aborde la impunidad y se dé prioridad a los derechos humanos y a la seguridad de las personas.

En Líbano se han intensificado las divisiones sectarias tras la guerra entre Israel y Hezbolá. Todas las

partes en conflicto explotan los agravios que genera la ausencia de rendición de cuentas por abusos del presente y del pasado (tanto los cometidos durante la guerra de 2006 como los asesinatos políticos y las desapariciones forzadas perpetradas durante la guerra civil de 1975-1990). El gobierno recibe presiones para dar más margen de acción a Hezbolá. Existe un riesgo real de que el país vuelva a sumirse en la violencia sectaria.

Un comentarista ha predicho un panorama aterrador de Estados que se desintegran, desde el Hindu Kush hasta el Cuerno de África, con Pakistán, Afganistán y Somalia en los extremos, e Irak, los Territorios Ocupados y Líbano en el centro de esa franja de inestabilidad. Otras voces vaticinan el resurgimiento de la mentalidad de la guerra fría del “ellos y nosotros”, en la que los Estados poderosos tratan de combatir a sus enemigos en guerras “por delegación” que se libran en territorio ajeno. El pronóstico de los derechos humanos es grave.

## Un futuro sin miedo

Podemos dejarnos arrastrar por el síndrome del miedo o podemos adoptar un enfoque radicalmente opuesto: un enfoque basado en la *sostenibilidad*, y no en la seguridad.

Posiblemente el término *sostenibilidad* les resulte más familiar a las personas expertas en economía del desarrollo o en medio ambiente, pero es también crucial para el colectivo de activistas de derechos humanos. La estrategia sostenible fomenta la esperanza, los derechos humanos y la democracia, mientras que la estrategia de seguridad se centra en los miedos y peligros. El desarrollo sostenible es la mejor forma de garantizar la energía. Del mismo modo, la mejor manera de lograr la seguridad humana es mediante instituciones que promuevan el respeto por los derechos humanos.

---

LA SOSTENIBILIDAD REQUIERE UN FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO Y DE LOS DERECHOS HUMANOS, EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.

---

Para alcanzar la sostenibilidad es necesario rechazar la mentalidad propia de la guerra fría, según la cual cada superpotencia patrocina su propio club de dictaduras y regímenes abusivos. Es preciso fomentar liderazgos éticos y políticas libres de prejuicios.

La sostenibilidad requiere un fortalecimiento del Estado de derecho y de los derechos humanos, en el ámbito nacional e internacional. Se ha prestado mucha atención a la celebración de elecciones, en Bolivia o Bangladesh, en Chile o Liberia. Sin embargo, tal como ha quedado demostrado en la República Democrática del Congo e Irak, no basta con crear las condiciones necesarias para que las personas puedan emitir su voto. Es mucho mayor el reto de promover una buena gobernanza –incluida una estructura jurídica y judicial eficaz–, un Estado de derecho basado en los derechos humanos, una prensa libre y una sociedad civil activa.

Un sistema basado en el Estado de derecho que funcione adecuadamente en el ámbito nacional es la salvaguarda última de los derechos humanos. Pero tal sistema, si pretende ser verdaderamente justo, ha de incluir a las mujeres y a los sectores desfavorecidos. La mayoría de las personas indigentes no están amparadas por la ley. Para que su inserción en el sistema sea significativa, es necesario hacer efectivos los derechos económicos y sociales materializándolos en políticas y programas públicos. En demasiados países sigue negándose la igualdad ante la ley a las mujeres. La igualdad de acceso de las mujeres a todos los derechos humanos no es sólo un prerrequisito para la sostenibilidad de éstos, sino también una condición previa para la prosperidad económica y la estabilidad social.

---

LA SOCIEDAD CIVIL NO PERMITIRÁ QUE LOS LÍDERES MUNDIALES OLVIDEN DARFUR MIENTRAS LA POBLACIÓN SIGA CORRIENDO PELIGRO

---

Para alcanzar la sostenibilidad es preciso revitalizar la reforma de la ONU en materia de derechos humanos. El Consejo de Seguridad, humillado y dejado a un lado por sus miembros más poderosos e ignorado por gobiernos como los de Sudán e Irán, ha perdido mucha credibilidad. Sin embargo, cuando la ONU fracasa, también se erosiona la autoridad de sus Estados miembro más fuertes. Estados Unidos también saldrá ganando si descarta su enfoque selectivo con respecto a la ONU y reconoce el valor del multilateralismo como medio fundamental de promover una mayor estabilidad y seguridad a través de los derechos humanos.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU parece manifestar algunos síntomas preocupantes de división en facciones que traen a la memoria los que afectaron al órgano que lo precedió. Pero aún es posible un cambio. Los Estados miembros pueden desempeñar una función

constructiva –y algunos, como la India y México, ya lo hacen– para transformar el Consejo en un órgano más dispuesto a abordar las crisis de derechos humanos y menos proclive al exclusivismo político y a la manipulación.

El nuevo secretario general de la ONU también ha de hacer valer su liderazgo como defensor de los derechos humanos. La ONU tiene una responsabilidad única en materia de derechos humanos que ninguna otra entidad le puede usurpar. Todos los órganos y el funcionariado de la ONU han de estar a la altura de este compromiso.

La sostenibilidad de los derechos humanos significa nutrir la esperanza. De los numerosos ejemplos de 2006 podemos extraer enseñanzas para el futuro.

El final del conflicto de Nepal, que el país arrastraba desde hacía diez años y que conllevó abusos contra los derechos humanos, constituye un claro ejemplo de lo que puede lograrse mediante el esfuerzo colectivo. La ONU y gobiernos que mostraban interés, en colaboración con líderes políticos nacionales y activistas de derechos humanos del país y el extranjero, respondieron a la enérgica llamada del pueblo nepalí.

La justicia internacional es primordial para mantener el respeto por los derechos humanos: en 2006, Nigeria entregó por fin al ex presidente liberiano Charles Taylor al Tribunal Especial para Sierra Leona a fin de que fuese juzgado por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. La Corte Penal Internacional inició su primer proceso contra un señor de la guerra de la República Democrática del Congo por reclutar a niños y niñas soldados. El Ejército de Resistencia del Señor, grupo rebelde ugandés, es el siguiente en la lista de la Corte, al igual que los responsables de las atrocidades cometidas en Darfur. Al insistir en que los grupos armados, y no sólo los agentes gubernamentales, deben rendir cuentas de sus actos, la Corte sienta un importante precedente en una época en que los grupos armados hacen demostraciones de fuerza que tienen consecuencias devastadoras para los derechos humanos.

Las organizaciones de la sociedad civil pusieron en marcha una campaña masiva que llevó a la Asamblea General de la ONU a aprobar en 2006 una resolución para empezar a elaborar un tratado internacional sobre el comercio de armas. La proliferación de armas es una amenaza grave para los derechos humanos, y la voluntad de los gobiernos de ponerla bajo control es un paso importante hacia la consecución de un mundo “liberado del temor”. Estos avances –y muchos otros– han tenido lugar gracias al valor y al compromiso de la sociedad civil. De hecho, el más significativo de los signos que permiten albergar esperanzas de transformación en el panorama de derechos humanos es el propio movimiento de derechos humanos: millones de defensores y defensoras, activistas y personas de a pie, incluida la membresía de Amnistía Internacional, que están pidiendo un cambio.

Marchas, peticiones, virales, *blogs*, camisetas o brazaletes pueden parecer insignificantes en sí mismos, pero, al unir a las personas, liberan una energía que no debe subestimarse. Darfur se ha convertido en un símbolo de solidaridad internacional gracias a los esfuerzos de la sociedad civil. Lamentablemente no se ha puesto fin a los homicidios, pero la sociedad civil no permitirá que los líderes mundiales olviden Darfur mientras la población siga corriendo peligro. La justicia de género tiene todavía un largo camino que recorrer, pero la campaña de la activista iraní de derechos humanos y ganadora del Premio Nobel de la Paz Shirin Ebadi por la igualdad de las mujeres en Irán ha prendido una antorcha que no se apagará hasta que se haya ganado la batalla. Por su parte, la campaña a favor de la abolición de la pena de muerte cobra cada vez más fuerza gracias a la acción de la sociedad civil.

El poder de las personas transformará el rostro de los derechos humanos en el siglo XXI. Más que nunca, la esperanza está viva.

Al concluir 2006, cerca de 400 detenidos continuaban reclusos sin cargos ni juicio en el centro de detención estadounidense de la bahía de Guantánamo, Cuba. © Brennan Linsley/AP/Empics



# Librero del DFENSOR

Encuentra estos títulos y más en el  
**Centro de Consulta  
y Documentación de la CDHDF.**

*Por una cultura de los derechos  
humanos*

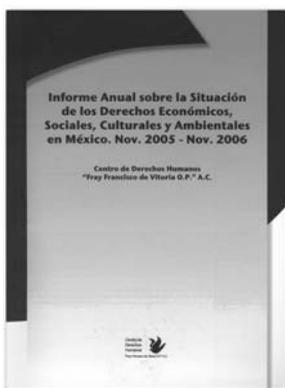
biblioteca@ms.cd hdf.org.mx  
Doctor Río de la Loza 300, 1º piso,  
Col. Doctores, 06720 México, D. F.  
Tel. 5229 5600, ext.: 1608

**Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores), *Seguridad y reforma policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, México, Siglo XXI, 2005, 379 pp.**

Este volumen presenta una excelente oportunidad para analizar los cambios ocurridos en las últimas décadas en los Estados Unidos, México, El Salvador, Colombia, Brasil, Chile y Argentina. Específicamente se abordan, para cada realidad nacional, las iniciativas de política de seguridad desarrolladas en las últimas décadas así como los procesos de reforma policial. Con relación a lo primero, las experiencias presentadas en el libro muestran importantes avances en la definición de políticas de seguridad que se caracterizan por el reconocimiento de la importancia de la prevención de la criminalidad así como de la participación de la ciudadanía.

De igual manera, el libro pone énfasis en los procesos de reforma policial acontecidos en los últimos años en los países mencionados. Éste es un tema medular en la consolidación democrática de nuestros países así como en el respeto al estado de derecho ya que la sensación de impunidad conlleva en muchos casos el auge de discursos de corte autoritario. En este plano las experiencias son variadas. Sin duda muchos de los países han enfrentado los temas de sobreutilización del uso de la fuerza, la corrupción y falta de eficiencia policial, pero estos intentos no son suficientes. El camino hacia la consolidación de instituciones policiales profesionales, destacadas por su compromiso pleno con el respeto a los derechos humanos, es aún un enorme desafío para un conjunto significativo de países latinoamericanos.





***Informe anual sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México. Nov. 2005 - Nov. 2006, México, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O. P." A. C., 109 pp.***

En este informe se presentan los avances y retrocesos en el cumplimiento de seis derechos humanos: alimentación, salud, educación, vivienda, medio ambiente y derechos laborales. Se toman en cuenta los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos aprobados por México, así como las leyes y políticas públicas en el ámbito federal. Además se incluye en cada capítulo un breve balance de los resultados del sexenio de Vicente Fox Quesada.

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) son aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia el goce de un nivel de vida adecuado. Es fácil reconocerlos en la vida cotidiana a partir de la ubicación de aquellas condiciones de vida fundamentales para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

**Máximo Pavarini, et al., *Seguridad pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Ediciones Coyoacán, 2006, 315 pp.**

Este libro contiene los últimos resultados del proyecto de investigación Ciudades seguras. Sus antecedentes, se refieren al diagnóstico efectuado en el Distrito Federal sobre diversas variables y temas que inciden en el amplio rubro de la seguridad ciudadana frente al delito.

Junto al diagnóstico cuantitativo se incluye un diagnóstico cualitativo no sólo de la seguridad de los habitantes de la ciudad de México, sino también de las políticas que pretenden proporcionar ese tipo de seguridad en el país como en otras partes del mundo.

Esta obra proporciona una lectura original no únicamente del estado que guarda la cuestión en el ámbito mundial, sino también la formulación de políticas alternas que darían resultados satisfactorios en nuestra realidad, como en cualquier otra.





*Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, Washington D,C. OEA, 2007, 250 pp.

Los Estados americanos, en ejercicio de su soberanía, han adoptado una serie de instrumentos internacionales que se han convertido en la base de un sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos. Esta compilación permite dar a conocer algunos de estos instrumentos rectores de los derechos civiles en el ámbito local, de los estatutos de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, de los fines y los órganos con que cuenta la Organización de los Estados Americanos y de los documentos que dieron origen a dicha organización.

La promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconocen la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia.

## Publicaciones recientes de la CDHDF

*Edición en sistema Braille*

***Discapacidad sin barreras*, serie: Yo no discrimino... ¿y tú?, Campaña Permanente por la No Discriminación, CDHDF, Libre Acceso, A.C., PSI, México, 2007.**

Por primera vez, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pensando en las necesidades específicas de la población con discapacidad visual, ha editado un díptico informativo en sistema Braille. El objetivo de este material es difundir entre esta población información sobre los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, así como los diversos instrumentos jurídicos para la eliminación de barreras físicas, sociales y culturales. Asimismo, se incluye información sobre las organizaciones e instituciones públicas que están obligadas a brindar apoyo, orientación y servicios para las personas con discapacidad.

El sistema Braille, inventado en el siglo XIX, está basado en un símbolo formado por 6 puntos: aquellos que estén en relieve representarán una letra o signo de la escritura en caracteres visuales. Es importante destacar que no es un idioma, sino un código. Por lo tanto, las particularidades y la sintaxis serán las mismas que para los caracteres visuales. El tamaño y distribución de los 6 puntos que forman el llamado Signo Generador, no es un capricho sino el fruto de la experiencia de Louis Braille. Las terminaciones nerviosas de la yema del dedo están capacitadas para captar este tamaño en particular.

Esta iniciativa permitirá a las personas con discapacidades visuales informarse sobre sus derechos y sobre la manera de ejercerlos en la ciudad de México.



# Breves de derechos humanos

## ● NACIONALES

### Decepcionante la actuación del gobierno mexicano en derechos humanos: AI

Al presentar su *Informe 2007* en México, Amnistía Internacional (AI) calificó como “decepcionante” la actuación que hasta el momento ha tenido el nuevo gobierno mexicano en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Liliana Velázquez, presidenta de AI, señaló que el Estado mexicano no ha mostrado voluntad para elaborar programas que atiendan las graves violaciones en esta materia. Acusó que la impunidad es el fenómeno más arraigado “en todos los casos de abuso de derechos humanos en México, y es también el reto más importante de este gobierno, que debe tomar medidas para contrarrestar esa situación.”

La defensora llamó al presidente Felipe Calderón a asumir su papel de liderazgo dentro del país para mejorar la situación.

Con información de *La Jornada*,  
24 de mayo de 2007.

### Presentarán ONG a la Secretaría de Gobernación análisis sobre estaciones migratorias

Organizaciones civiles defensoras de los derechos de los migrantes entregaron a la Secretaría de Gobernación un documento en el que hacen un análisis y crítica a la propuesta de normas para las 48 estaciones migratorias. En éste sostienen que la reglamentación excede requisitos establecidos en la Ley General de Población; obstaculiza y hace imposible la atención de abogados a migrantes, y en general hay una limitación excesiva para auxiliarlos.

También advierten que desde que el Instituto Nacional de Migración se incorporó al gabinete de seguridad “paulatinamente se ha dado el endurecimiento del control migratorio, el aumento de la discrecionalidad y del aislamiento de las personas extranjeras dentro de las estaciones migratorias.”

Con información de *El Universal*,  
29 de mayo de 2007



### La Corte Interamericana de Derechos Humanos podría obligar a México a castigar a militares violadores

Dos casos de mujeres violadas por militares en México se encuentran actualmente en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): tres hermanas indígenas tzeltales, originarias de Chiapas, y dos indígenas tlapanecas de Guerrero. De ellos sólo uno tiene posibilidades de llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo que con su sentencia obligaría al Estado mexicano a castigar a los responsables.

La Red Todos los Derechos para Todas y Todos señaló que en el caso de las hermanas Méndez Santiz, indígenas tzeltales, la denuncia fue presentada ante la CIDH en 1995 y en ese tiempo México aún no reconocía la jurisdicción de la Corte, por lo que el caso sólo puede quedar en una recomendación. Otra es la situación de las indígenas tlapanecas: Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega. Su caso puede ser llevado a la Corte toda vez que presentaron su denuncia en 2003, cuando México ya reconocía la jurisdicción de la Corte, motivo por el que esta instancia podría dictar una sentencia contra el Estado mexicano.

Con información de Cimac Noticias,  
29 de mayo de 2007.

### Filtraciones de la PGR en el caso Lydia Cacho

La periodista Lydia Cacho reveló que denunciará a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas de la Procuraduría General de la República (PGR) por la filtración de información de su expediente.

Precisó que la filtración de información es usada por el gobernador Mario Marín Torres para tratar de demostrar su inocencia, “cuando él es el culpable y yo la víctima”. Señaló lo anterior luego de que un diario local diera a conocer el resultado de ocho exámenes psicológicos que la perito-psicóloga, Dalia Alejandra Díaz Muñoz, de la PGR, le practicó a la periodista; uno de los cuales concluye que: “es una persona que llega a tener creencias equivocadas de los eventos con ideas de referencia que la llevan a actuar con base en delirios o fantasías.”

Con información de Notimex,  
23 de mayo de 2007

## ◆ INTERNACIONALES

### Niega EUA acceso a prisiones a relator de la ONU

El Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos de los Migrantes, Jorge Bustamante, denunció que autoridades estadounidenses le negaron el acceso a un centro de detención de inmigrantes en Nueva Jersey.

Bustamante realizó una gira por ciudades de Estados Unidos, visitando centros de concentración de inmigrantes para conocer las condiciones en que viven y, conforme al mandato de la ONU, verificar que se respeten sus derechos humanos.

Fuentes de la relatoría aseguraron que a Bustamante también se le negó recientemente la visita al centro de detención familiar Don Hutto, en el estado de Texas, y tampoco tuvo acceso a una correccional en Freehold, Nueva Jersey.

Con información de *Milenio*,  
16 de mayo de 2007

### Bush sale en defensa del proyecto de reforma migratoria del Senado

El presidente estadounidense, George W. Bush, salió en defensa del criticado proyecto de reforma migratoria que debate actualmente el Senado norteamericano, al presentarlo como la “mejor oportunidad” para resolver el problema de la inmigración ilegal y fortalecer el control de la frontera.

Senadores republicanos y demócratas presentaron hace una semana en el Congreso un proyecto de reforma migratoria que permitiría regularizar a los estimados 12 millones de indocumentados que entraron en el país antes del 1º de enero y fortalecería el control de la frontera con México.

El proyecto ha sido severamente criticado por republicanos que denunciaron una “amnistía”, mientras los demócratas y organizaciones hispanas lamentaron que no facilite el reagrupamiento familiar o abra la vía hacia la residencia para los que se beneficien del futuro sistema de contratos temporales.

Con información de AFP,  
24 de mayo de 2007



### Onusida lanza guía para combatir homofobia

Una guía para ayudar a los gobiernos y la sociedad civil de todos los países en los esfuerzos por prevenir y combatir la homofobia en el mundo, fue lanzada el jueves en esta capital por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (Onusida).

El documento se denomina *Derechos Humanos, Salud y VIH* y fue lanzado en conmemoración de la Jornada Mundial contra la Homofobia que se celebra el 17 de mayo, reseñó la oficina de Onusida para Latinoamérica, que tiene su base en la capital panameña.

La guía “es un esfuerzo para visualizar con franqueza el daño que produce la homofobia, cuyo efecto disminuye el impacto de la respuesta al VIH”, dijo el director regional de Onusida para América Latina, César Núñez, en un comunicado referido a esa fobia hacia la gente homosexual.

Con información de AP,  
21 de mayo de 2007

### Informe 2007 de AI reprueba a Estados Unidos en materia de derechos humanos

En una rueda de prensa realizada en Londres para presentar el *Informe Anual* de Amnistía Internacional, la titular de la organización, Irene Khan, fustigó “la guerra contra el terror” impulsada por Estados Unidos, advirtiendo que las políticas utilizadas por Washington y otros gobiernos para “sembrar miedo” han creado “un mundo cada vez más peligroso.”

Khan señaló que esas políticas “han alimentado el racismo y la xenofobia, dividiendo a las comunidades, intensificando las desigualdades y sembrando las semillas de más violencia y conflictos.”

Según el documento, prácticas que se creían superadas en el siglo pasado, como el racismo y la xenofobia, han resurgido en éste con más fuerza, bajo el auspicio de los gobiernos y en detrimento de grupos humanos con rasgos étnicos distintivos o diferentes creencias religiosas.

Con información de Amnistía Internacional,  
23 de mayo de 2007

*La experiencia muestra que la mejor forma de reforzar la seguridad pública es mediante un enfoque integral que combine una actuación policial mejorada con la provisión de servicios básicos como la atención a la salud, la educación y el alojamiento de las comunidades más desfavorecidas, de modo que éstas sientan que defender la seguridad y estabilidad de la sociedad redunda en beneficio propio.*

Irene Khan

#### **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal**

- **Oficinas Centrales**  
Avenida Chapultepec 49,  
Centro Histórico,  
Del. Cuauhtémoc,  
06040 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600
- **Unidad Oriente**  
Cuauhtémoc 6, 3er. piso,  
esquina con Ermita,  
Barrio San Pablo,  
Del. Iztapalapa,  
09000 México, D. F.  
Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087
- **Unidad Norte**  
Aquiles Serdán 22, 2do. piso,  
esquina con Fray Juan de Zumárraga,  
Col. La Villa (frente a la Basílica),  
Del. Gustavo A. Madero,  
07050 México, D. F.  
Tel.: 5748 2488
- **Unidad Sur**  
Av. Prol. Div. del Norte 5662,  
Local B, Barrio San Marcos,  
Del. Xochimilco,  
16090 México, D. F.  
Tel.: 1509 0267
- **Unidad Poniente**  
Avenida Revolución 1165,  
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,  
Col. Merced Gómez,  
Del. Benito Juárez,  
03930 México, D. F.  
Tel.: 5651 2587
- **Biblioteca**  
Doctor Río de la Loza 300, 1er. piso,  
Col. Doctores,  
Del. Cuauhtémoc,  
06720 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1608