

DEFENSUR



Seguridad ciudadana

Policía de investigación y derechos humanos

Miguel Ontiveros Alonso

Abusos militares y falta de control civil sobre el Ejército

Luis Arriaga Valenzuela

Seguridad sin derechos o ¿qué falló en el Acuerdo Nacional por la Seguridad?

Luis González Placencia





3 EDITORIAL

Hacia una seguridad ciudadana que no vulnere los derechos humanos



Opinión y debate 

Acciones CDHDF 

- 6 Seguridad sin derechos o ¿qué falló en torno al Acuerdo Nacional por la Seguridad?

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA

- 11 Policía de investigación y derechos humanos

MIGUEL ONTIVEROS ALONSO

- 15 Abusos militares y falta de control civil sobre el Ejército

LUIS ARRIAGA VALENZUELA



- 22 Propuesta para una reforma integral de las policías del Distrito Federal

- 28 Emisión y aceptación de recomendaciones

- 34 Pronunciamiento del Consejo de la CDHDF sobre el uso de armamento letal por parte de las policías de la ciudad de México

- 36 Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos

- 41 Llama CDHDF a garantizar la integridad física de Lydia Cacho

- 42 Política editorial de la CDHDF



Órgano de difusión mensual de la CDHDF, número 6, año VII, junio de 2009. 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, Sergio Santiago Galván, Tania Reneaum Panszi, Eréndira Cruzvillegas Fuentes 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: Servicios de Medios Alternativos, S. A. de C. V., calzada de las Águilas 1842, col. Axomiatla, 01820 México, D. F. 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: 3 200 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico. ISSN: 1665-8086.

PRESIDENTE
Emilio Álvarez Icaza Longoria

CONSEJO
Elena Azaola Garrido
Daniel Cazés Menache
Santiago Corcuera Cabezut
Denise Dresser Guerra
Patricia Galeana Herrera
Ángeles González Gamio
Clara Jusidman Rapoport
Ernesto López Portillo Vargas
Carlos Ríos Espinosa
José Woldenberg Karakowsky

VISITADURÍAS
Primera • José Cruz Lavanderos Yáñez
Segunda • Patricia Colchero Aragonés
Tercera • Luis González Placencia
Cuarta • María Alejandra Nuño Ruiz V.

CONTRALORÍA INTERNA
Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS
Ejecutiva • Luis J. Vaquero Ochoa
Técnica • Ricardo Bucio Mújica

DIRECCIONES GENERALES
Administración
Román Torres Huato
Comunicación Social
Hugo Morales Galván
Educación y Prom. de los Derechos Humanos
Daniel Ponce Vázquez
Quejas y Orientación
Victor Morales Noble

DIRECCIONES EJECUTIVAS
Investigación y Desarrollo Institucional
E. Dorothy Estrada Tanck
Seguimiento
Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA
Laura Gutiérrez Robledo

COORDINACIONES
Asesores
Sergio Santiago Galván
Asuntos Jurídicos
María del Rosario Laparra Chacón
Interlocución Institucional y Legislativa
Victor Brenes Berho

**RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y ATENCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES
DE DERECHOS HUMANOS**
Eréndira Cruzvillegas Fuentes



Referencias



48 Armas y mantenimiento del orden.
Normas para evitar su uso indebido

51 Los derechos humanos en México
Informe 2009
ALBERTO HERRERA ARAGÓN



54 Día Internacional de las Familias
OBSERVATORIO DE FAMILIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

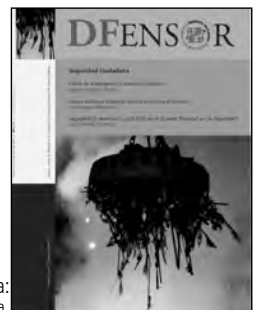
57 Influenza humana:
una realidad transnacional
AMINA EL MEKAOUI

60 Librero del DFENSOR

- *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*
JOSÉ MARÍA RICO Y LAURA CHINCHILLA
- *Fenomenología de la delincuencia*
JULIO CÉSAR KALA
- *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*
MARCO LARA KLAHR Y ERNESTO LÓPEZ PORTILLO VARGAS
- *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*
MARTÍN GABRIEL BARRÓN CRUZ, CARLOS SILVA Y JOSÉ ARTURO YÁÑEZ
- *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*
AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL



62 Breves de derechos humanos



Fotografía de portada:
Cortesía de Amnistía Internacional España.





Hacia una seguridad ciudadana que no vulnere los derechos humanos



Los diversos hechos delictivos y de violencia social que han ocurrido desde hace varios meses en diversas regiones de México revelan la presencia de un flagelo que día con día vulnera la seguridad de la ciudadanía. Por consiguiente, crece el reclamo hacia el Estado para que tome medidas que garanticen la seguridad ciudadana: la gente exige que se haga algo para que pueda dejar de vivir con miedo.

Estas circunstancias deben llevarnos a reflexionar, proponer y construir mecanismos que permitan garantizar términos de seguridad ciudadana acordes con los derechos de las personas y la dignidad humana, privilegiando una perspectiva de integralidad que no sólo sea un asunto reservado a las instituciones, sino que también involucre la participación ciudadana.

La idea de un régimen democrático de derecho no sólo regula la convivencia entre las y los ciudadanos, sino que también establece y exige límites claros y precisos al poder del Estado para el ejercicio de sus funciones, lo cual significa que no podrá mantener el orden a cualquier precio.

A menudo se ha planteado que existe una contradicción entre seguridad pública y derechos humanos, entre los intereses sociales o colectivos y los individuales, pero tal contradicción no existe; por el contrario, ambos conceptos –derechos humanos y seguridad pública– son complementarios e interdependientes. De hecho, no podría existir una verdadera seguridad pública dentro de un Estado democrático de derecho sin respeto a los derechos humanos.

Construir un sistema de seguridad pública eficaz y confiable requiere que reconozcamos la complejidad de la tarea de mantener el orden público en congruencia con los derechos humanos de cada persona. Hoy en día el concepto de *orden público* ha evolucionado hacia el de *seguridad ciudadana*, que es más amplio e incorpora los valores de un régimen democrático de derecho, y supera al de seguridad pública pues este último se vincula a una visión autoritaria del Estado que se preocupa por garantizar el orden por el orden mismo.

En tanto expresión de la fuerza y de la supremacía del poder del Estado, la seguridad pública se identifica históricamente con los Estados autoritarios o francamente dictatoriales que se valen de cuerpos centralizados militarizados. La seguridad ciudadana, en cambio, es propia de los Estados democráticos que promueven modelos policiales acordes con la participación de sus habitantes.

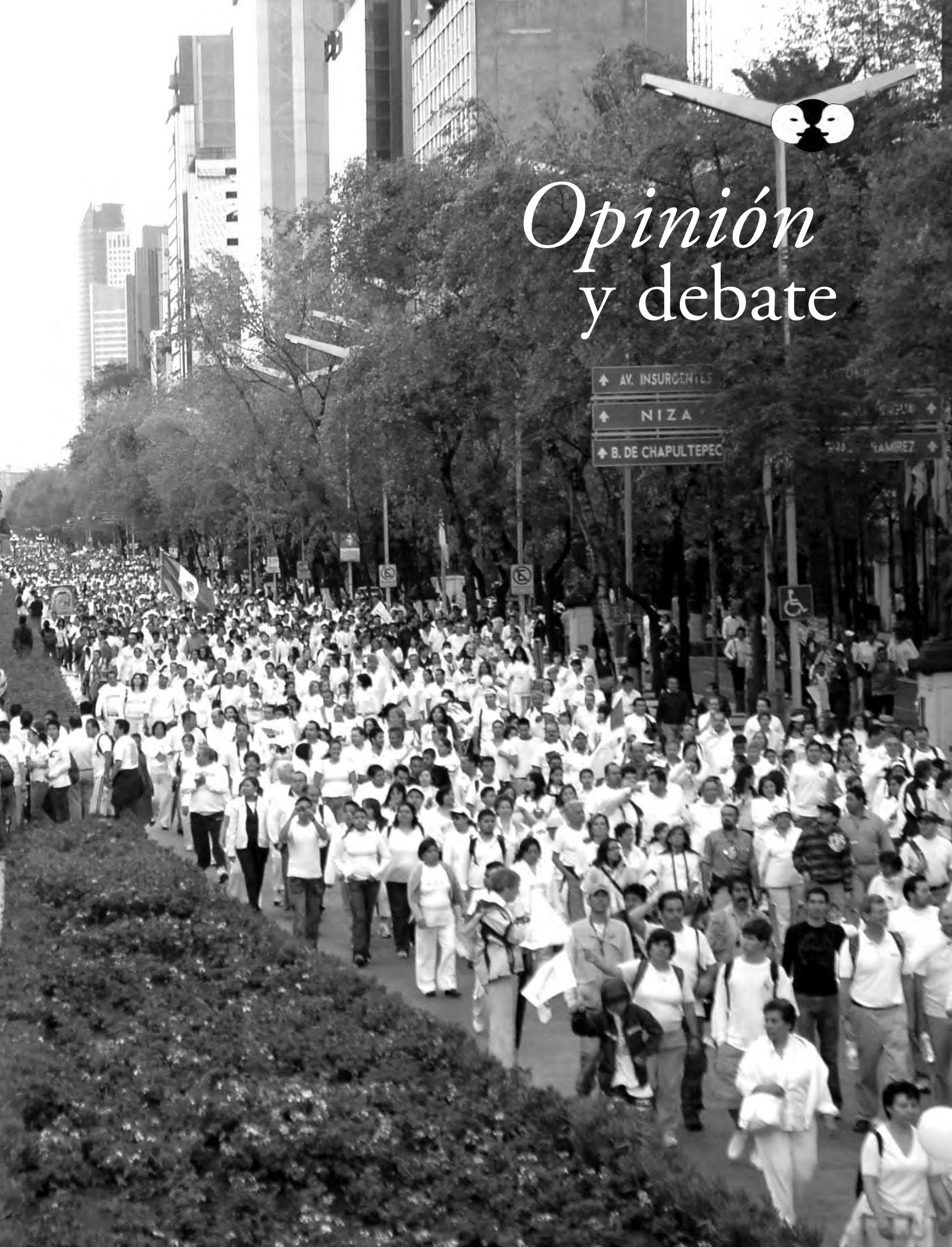
Si reconocemos que la seguridad es un derecho humano fundamental, es ineludible vincular esta garantía con el tipo de gobierno y Estado de que se trate. Por ello, la manera de comprender y enfrentar, por parte de la autoridad, el fenómeno de la inseguridad refleja qué tan cerca se encuentra de la democracia o de una forma autoritaria.



Fotografía: Archivo conbir.



Opinión y debate



↑ AV. INSURGENTES

↑ NIZA

↑ B. DE CHAPULTEPEC



Luis González Placencia*

Seguridad sin derechos

o ¿qué falló en torno al Acuerdo Nacional por la Seguridad?

OPINIÓN Y DEBATE

México recordará a 2008 como el año más violento de su historia reciente; en especial la segunda mitad del año fue escarapate de situaciones que pusieron en entredicho la capacidad del Estado mexicano para enfrentar la delincuencia y para brindar protección a sus ciudadanos. Casos emblemáticos mostraron la punta del iceberg de la ineficiencia, la desorientación e incluso la ausencia de las políticas públicas destinadas a enfrentar el fenómeno de la inseguridad.

En junio, un operativo policial diseñado con fines de impacto mediático en la discoteca *New's Divine* terminó con la vida de nueve jóvenes y tres agentes de policía, y mostró que para el gobierno de la ciudad de México la lucha contra la delincuencia equivale a represión, vejaciones y cosificación de quienes, desde su óptica, son un riesgo para la seguridad.¹ Apenas mes y medio más tarde, la muerte del hijo de un importante empresario a manos de sus secuestradores hizo patente lo endeble que es la línea que divide a las instituciones de seguridad de la delincuencia común, así como lo fácil que resulta para la policía de cualquier nivel verse envuelta en situaciones criminales.² En diciembre se confirmó la noticia de la muerte de la hija de un conocido deportista, ex titular de la Conade, después de una investigación deficiente iniciada un año antes, con motivo de la denuncia de su secuestro a manos de personas que trabajaban para su propia familia. No obstante haber mantenido en silencio el hecho —por así haberlo convenido con las autoridades—

* Psicólogo y sociólogo del derecho. Investigador nacional, nivel 2, con sede académica en el Centro de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Actualmente es titular de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

¹ Cfr. *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine*, México, CDHDF, 2008.

² En agosto de 2008 fue encontrado sin vida el cuerpo de Fernando Martí Haik, hijo del empresario Alejandro Martí, secuestrado 53 días antes por miembros de un grupo de plagiarios conocido como Banda de la Flor. Aunque hay personas detenidas, entre ellos ex policías locales y una agente de la Policía Federal Preventiva, el caso sigue impune. Alejandro Martí anunció recientemente la creación de una asociación civil para la seguridad ciudadana.

en noviembre de 2008, antes de confirmarse la muerte de la joven, sus padres dieron a conocer que ellos mismos señalaron a los presuntos secuestradores y que, a pesar de ello, la Procuraduría General de la República (PGR) no hizo nada para capturarlos.³ El 15 de septiembre, en la Plaza Melchor Ocampo de la ciudad de Morelia, Michoacán, durante los festejos por el aniversario de la Independencia nacional, un grupo de personas, presuntamente involucradas con el cártel del Golfo, hizo estallar dos granadas de fragmentación que produjeron ocho muertes y decenas de heridos, lo que convirtió a este hecho en el primer acto de violencia dirigido contra la población civil.⁴

Por si fuera poco, entre julio y diciembre del año pasado, 10 funcionarios públicos con diferentes cargos en instituciones de seguridad a nivel federal —entre ellos el titular y un director general adjunto de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), así como el ex comisionado de la Policía Federal Preventiva (PFP)— son arrestados bajo la acusación de colaboración con el narcotráfico. Al final del año, los enfrentamientos entre cárteles dejaron un saldo de 5 376 ejecutados —casi 150% más que los ejecutados en 2007— y la violencia está extendida a casi todos los estados de la república.⁵

En reacción a esta situación, y en especial a la visibilidad de los secuestros que victimizaron a personajes notables del escenario nacional, el 30 de agosto de 2008, un numeroso grupo de ciudadanos salió a las calles para mostrar su descontento con la inseguridad reinante en el país. Como consecuencia se creó un acuerdo que fue presentado a la sociedad en general para que se comprometiera con un total de 75 acciones en las que habrían de tomar parte los poderes federales, los gobiernos estatales y municipales, así como el empresariado, el clero, los medios de comunicación y la sociedad civil.⁶ El plazo otorgado a las autoridades para ofrecer resultados fue de cien días y se cumplió el pasado 29 de noviembre. De hecho, con frecuencia se confundió ese plazo con la exigencia planteada por el padre del joven asesinado

a principios del verano por sus secuestradores, quien en una aparición pública ante autoridades relacionadas con el ámbito de la seguridad pública les conminó a renunciar si es que no podían desempeñar con éxito el cargo para el que fueron designados.

Pasados los cien días, apenas pocos resultados fueron reportados. En el contexto de un sabido encono entre el procurador general de la República y el secretario de Seguridad Pública federal, la Secretaría de Gobernación admitió que no había nada que celebrar y que mientras existan agentes de la policía y del Ministerio Público deshonestos no sería posible hablar de logros en materia de seguridad. De acuerdo con las cifras dadas a conocer con motivo de la reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el periodo de los cien días, la denuncia de secuestro descendió de 3.04 a 2.4 por día, fueron liberadas 184 víctimas de secuestro y detenidos 795 plagiarios; también se informó que en los últimos dos años el gasto en seguridad se incrementó en 85%.⁷ El tema es que, desde diversos ángulos, los resultados esperados en torno al acuerdo que tanta expectativa generó, fueron ampliamente cuestionados.

¿Qué falló?, ¿los contenidos del acuerdo?, ¿el plazo mismo de los cien días?, ¿la estrategia del Estado y de los demás sectores? ¿O es que simplemente el crimen organizado ganó la guerra?

En mi opinión, la respuesta a todas las preguntas es un sí rotundo. Falló el plazo, fallaron los contenidos del acuerdo, ha fallado la estrategia y, también, en efecto, el crimen organizado tiene ventaja en la guerra que el Estado ha alzado en su contra.

No obstante su origen legítimo, el Acuerdo Nacional por la Seguridad adolece de problemas que es necesario destacar. Por una parte, se trata de un conjunto de acciones que, pese a que resultan interesantes en lo particular, carecen de contenidos que las hagan, además de necesarias, válidas y factibles. A los poderes y gobiernos locales y municipales se les pide que se comprometan a acciones que hoy en día deben ser parte de sus obligaciones —rendición de cuentas, transparencia, evaluación y corrección de políticas—, pero ello ocurre en ausencia de una visión maestra que indique direcciones precisas para realizar tales acciones —qué tipo de instituciones de seguridad son compatibles con la democracia, qué perfiles se requieren en las y los servidores públicos que las harán funcionar, cómo compatibilizar las políti-

³ Silvia Vargas Escalera, hija del deportista y empresario Nelson Vargas, fue secuestrada a finales de 2007. En diciembre de 2008, la PGR confirmó que un cuerpo encontrado en una casa de seguridad en la delegación era el de Silvia Vargas.

⁴ Entre otros: Rafael Rivera, "Atentan en grito de Morelia: 3 muertos", en *El Universal*, primera plana; 16 de septiembre de 2008, asimismo, *Anuario 2008*, suplemento especial del periódico *Reforma*, enero de 2009, p. 8 y ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, véase <http://www2.scjn.gob.mx/informe2008/PDF1/CJF_ANSJL.PDF>, página consultada el 22 de mayo de 2009.

⁷ *Cfr. Excelsior*, primera plana 29 de noviembre de 2008.

cas de seguridad con los derechos humanos, entre otras cuestiones.

Por su parte, a los demás sectores se les exige, en resumen, que promuevan el respeto a la legalidad, pero también ahí es notable la ausencia de un discurso rector que guíe hacia un entendimiento común sobre lo que debe aceptarse como *legalidad*; y es que las posibilidades van desde el respeto simple y llano de la ley, como suele plantearse en los modelos de *ley y orden* —en los que la simple sospecha de no respetarla convierte a quien así aparece en un enemigo social— hasta una toma de posición que asuma la corresponsabilidad social en el fenómeno delictivo, en su comprensión y atención de fondo.

Enseguida deviene el problema de la ausencia de programa. A la necesidad de una reflexión de fondo sobre el problema de la criminalidad hay que añadir la carencia de programa para cada una de las acciones que configuran el acuerdo. Y es aquí donde el tema de los cien días se torna relevante. Cien días es un recurso retórico, ninguna reforma exitosa se logra en el corto plazo, ni siquiera en el mediano plazo. Aun cuando hay acciones que requieren de ejecución inmediata, los resultados se observan en plazos mayores. Las experiencias de éxito en materia de combate a la inseguridad en el mundo responden a plazos que suponen décadas, con metas intermedias que deben considerar indicadores viables para su evaluación y eventual corrección. La inseguridad y la criminalidad actuales son fenómenos que se han articulado de modo paulatino, a lo largo de años y en el centro de procesos que involucran al mercado y al poder de los medios telemáticos, de modo que desarticularlo, inocularlo, o al menos mantenerlo bajo control, es un asunto que requiere, asimismo, de años. El acuerdo equivale, en este sentido, a esos remedios que prometen bajar de peso en sólo unos días: si lo logran, los efectos secundarios pueden incluso ser mortales; si no lo logran, implican una inversión inútil, fomentan la frustración e incluso, como parece ser el caso, producen severos rebotes.

Aquí se conecta el tercer tema, el de la estrategia, o tal vez habría que decir, el de la ausencia de estrategia. Si bien es cierto que ha habido logros en términos de la captura de importantes miembros de las organizaciones delictivas —de hecho, en 2008 fueron arrestadas siete personas presuntamente involucradas en los niveles más altos del narcotráfico, entre ellos Alfredo Beltrán Leyva, Jesús Zambada y Eduardo Arellano Félix—, la incapacidad del gobierno federal para detener la violencia se explica por su incapacidad para entender que el pro-

blema de la criminalidad organizada tiene poco que ver con la ley y mucho más que ver con el mercado. Como ha ocurrido en los últimos treinta años, la captura de *i capi* no ha disminuido el tráfico de drogas, sólo ha motivado la recomposición de los cárteles y, según he argumentado en otros espacios, la funcionalización del negocio de la droga.⁸ La estrategia del gobierno federal, por tanto, no ha hecho mella en el mercado ilícito de las drogas y, en cambio, sí ha producido importantes violaciones a los derechos humanos. No es casualidad que el Ejército mexicano junto con la PGR sigan siendo las instancias más denunciadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por los abusos cometidos en nombre de la lucha contra el narcotráfico.

En lo que respecta a la sociedad civil, el empresariado, el clero y los medios, hay que decir que mientras no se supere la miopía acerca de la delincuencia y el crimen organizado, sus actos están condenados a fomentar la violencia que tanto temor les causa. El fenómeno delictivo no es ajeno a la estratificación social ni tampoco lo es a la discriminación, el clasismo y el oportunismo económico, político y de clase. Hay en la sociedad —en el empresariado, el clero, los medios y las relaciones sociales en general— corresponsabilidad en torno al delito. Hoy en día tendemos a creer que encerrar personas es la mejor respuesta frente a la inseguridad, sin pensar que parte de esa inseguridad tiene un componente circunstancial, debido a la ausencia de seguridades laborales, educativas, sanitarias y de supervivencia en general en las que viven sumidas decenas de millones de personas.

Finalmente, hay que reconocer que la criminalidad organizada le lleva una ventaja notable al Estado. El mismo día en el que se anunciaban los resultados del plazo de los cien días, fueron ejecutadas 33 personas en diversos puntos del país. Y es que el sentido del delito es siempre el de la ventaja, la ventaja es su razón de ser; por ello el Estado no puede ni debe colocarse a su altura. La lógica de guerra asumida frente al delito ha generado respuestas que, por comprensibles, no dejan de ser primarias, intuitivas y, en la mayoría de los casos, incluso contraproducentes. Al tornarse la política criminal en *combate al delito*, la estrategia se limita a la medición de fuerza con la delincuencia: reducción de garantías

⁸ Cfr. "Criminalidad y derechos: paradojas en el contexto de la interacción contemporánea entre el Estado, individuo y mercado", en E. Bodelón *et al.*, *Contornos y pliegues del derecho. Homenaje a Roberto Bergalli*, Barcelona, Anthropos, 2006, pp. 371-385.

penales y procesales, incremento de penas, más poderes a la policía y los ministerios públicos, regímenes de excepción en las cárceles y militarización.

El fracaso evidente de estas políticas ha incrementado el temor al delito y la indignación social por la impunidad, lo que a su vez acrecienta la severidad social y los sentimientos vindicativos, los llamados desde la sociedad y los partidos a la cadena perpetua y la pena de muerte, la indiferencia y en algunos casos anuencia en torno al maltrato y tortura de presuntos delincuentes, y en posiciones extremas, el recurso a la justicia por propia mano. Si a ello se añaden las violaciones a derechos humanos que son producidas por operativos policiales, por fallas al debido proceso y por la violencia que hoy se vive en las cárceles —que, dicho sea de paso, se han convertido en bolsa de trabajo para la delincuencia organizada— lo que resulta claro es que la política criminal actual no sólo no reduce la violencia; más bien es fuente de nueva violencia —legal, institucional, estructural y de facto— y funcional a la preexistente.

En este escenario, la prioridad de una política pública eficiente la constituye, sin duda, la necesaria reducción de los niveles de violencia. La sociedad y el Estado deben encontrarse en acciones de mutua exigencia y compromiso con la reducción de la violencia. Es en este punto donde la seguridad se revela convergente con la democracia y la cultura de derechos; y es que la reducción de la violencia es una función que sirve al fin de la preservación de los derechos fundamentales, que no es otro que el fin del Estado constitucional de derecho.

En esta visión, el compromiso implica hacer todo aquello que, estando en manos del Estado o de las personas, en lo que a cada uno toca, reduzca la violencia; o bien dejar de hacer aquello que la incremente. La exigencia supone la transparencia, la capacidad de rendición de cuentas y la factibilidad de escrutinio y sanción entre Estado y personas, en el marco y en los niveles en los que debe ser asumido el compromiso con los derechos. Al Estado toca definir un modelo de seguridad que garantice los derechos fundamentales, lo que significa que *seguridad* no sólo comprende los riesgos que provienen de la delincuencia, sino todos los que cons-

tituyen amenazas a los derechos fundamentales —a la propiedad, la integridad y la vida, pero también a un medio ambiente sano, a una vida adecuada, a la salud, la educación y el trabajo, a los satisfactores vitales y a la cultura—. Con esa visión, definir las funciones que ese modelo debe cubrir, en sentido amplio, para el logro de los fines perseguidos: en un primer nivel, la prevención y reducción de la violencia —por una parte, las violaciones a derechos fundamentales y delitos; y por la otra, aquello que produce y actualiza la violencia institucional—, así como, en su caso, su investigación, determinación y sanción; como función de segundo nivel, la legitimación de los procesos implicados en el modelo; y como funciones de tercer nivel, la coordinación entre sus elementos, la planeación y evaluación, así como la rendición de cuentas. Asimismo, la armonización de

subsistemas, normas, órganos, políticas y programas destinados a encauzar las funciones del modelo hacia los fines de acceso, garantía, protección y defensa de los derechos fundamentales, así como el establecimiento de las condiciones necesarias para la construcción de ciudadanía responsable. Por su parte, a las personas toca comprometerse en la reducción de la desigualdad, con el

acatamiento responsable de las normas y, en su caso, de las sanciones por violarlas.

En el marco de estas consideraciones generales de largo plazo, pero también de largo alcance, caben una miríada de posibles soluciones concretas e inmediatas que Estado y sociedad pueden llevar a cabo, cada uno por su parte pero también en *co e inter* acción, para comenzar a construir sociedades solidarias y, en consecuencia, más seguras. En México hay condiciones para desarrollar enfoques y propuestas que, con perspectiva de derechos, no sólo no se opongan, sino que sean ellas mismas garantía de seguridad respecto de todo riesgo que nos amenace. Paradójicamente, la condición para emprender los cambios es asumir el riesgo de enfocar el delito con una lente más amplia, tan amplia que nos muestre, incluso, que Estado y sociedad tenemos corresponsabilidad en el problema y que, en esa medida, estamos ambos obligados a ser corresponsables también en su solución. ●



Fotografía: Archivo CCHDF.



Fotolustración basada en una fotografía del Archivo COHDEF.

Miguel Ontiveros Alonso*

Policía de investigación y derechos humanos

Hay muchas cosas que están mal en nuestras policías. Hay muchas otras que están aún peor en la sociedad. ¿Saben los ciudadanos cómo se forma —si es que esto se hace— a sus policías en derechos humanos? ¿Lo saben las comisiones de derechos humanos a lo largo del país? ¿Qué hay respecto a los derechos que tiene el agente policial? Hay una multitud de interrogantes que se pueden formular acerca de la función policial y el respeto al ordenamiento jurídico. También las hay en torno a la salvaguarda de los derechos ciudadanos y a las consecuencias a que los agentes policiales se hacen acreedores por violar la ley.

Voy a fijar mi atención solamente en dos rubros poco abordados hasta hoy: 1) la formación de la policía de investigación en materia de derechos humanos, y 2) el desprecio del ciudadano a su policía. Por motivos de espacio, fijaré mi atención en la policía de investigación del Distrito Federal (Policía Judicial), aunque quizás algunas reflexiones resultarán válidas para el resto de las organizaciones policiales.

La formación de la policía de investigación en derechos humanos

Es tradicional en nuestro país; el interés de las instituciones policiales —de quienes las concibieron y quienes han dirigido sus destinos— estuvo alejado casi por completo de lo que debió ser: salvaguardar los derechos y bienes de la comunidad a la que se deben y de la que forman parte. La consecuencia es de dominio público. A nadie escapa la imagen del policía desinformado (y desaliñado), sin experiencia, corrupto y al servicio de intereses particulares de sus mandos.

* Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y director general del Instituto de Formación Profesional (IFP) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

No sé si por compromiso con la legalidad o por simple necesidad de legitimación, pero a nivel de la policía de investigación se generó un cambio definitivo que va desde su propia concepción, su formación, hasta el desempeño de las atribuciones que constitucionalmente le han sido atribuidas. Que un policía judicial reflejara miedo o terror al ciudadano era algo que no podía sostenerse más; éste es un problema pendiente de ser resuelto. Pero hay datos objetivos que muestran avances importantes y resultados inobjetable que el ciudadano, al igual que destacados especialistas en la materia, todavía no conocen o se niegan a aceptar (pareciera que para algunos colegas la Policía Judicial está destinada a ser corrupta y mediocre para siempre).

Único en el país –incluyendo los casi 200 años de independencia–, el modelo de formación vigente de la Policía Judicial del Distrito Federal se lleva a cabo a través de la carrera de Técnico Superior Universitario en Investigación Policial (TSUIP), acreditada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), entidad que a su vez expide la cédula correspondiente de policía investigador. Este modelo de formación inicial incluye tres años para acceder a la plaza de policía judicial: uno de formación en aula y dos de seguimiento y prácticas en agencia. ¿Y todo esto qué significa?

Significa que las nuevas generaciones de policía de investigación del Distrito Federal están formadas con los estándares más altos en el país. Significa también que los policías judiciales que egresan del Instituto de Formación Profesional (IFP) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) no están formados con base en la intuición, sino a través de un proceso cuidadoso que incluye un modelo de reclutamiento ejemplar. Antes de iniciar su carrera, los aspirantes se someten a exámenes de todo tipo (psicológico, psicométrico, de personalidad, toxicológico, de conocimientos y destrezas físicas). Pero esto no basta, pues quienes acreditan dichos exámenes son visitados en sus propios domicilios por un psicólogo, un trabajador social y un mando de la propia policía. Sus familiares son entrevistados, al igual que sus vecinos. El interior de sus domicilios es fotografiado y contrastado con lo que los aspirantes han manifestado al inscribirse en el proceso en el propio Instituto.¹

¹ La visita domiciliaria es la prueba más contundente a la que cualquier persona puede someterse, pues saltan a la vista factores muy importantes, como su forma de vida, antecedentes familiares, e incluso algunos rasgos que en ocasiones denotan violencia familiar o descomposición de su núcleo más cercano.

Quien logra ingresar al Instituto debe cursar y acreditar 1998 horas-clase correspondientes a 40 materias enmarcadas en tres ejes temáticos: 1) Jurídico y normativo; 2) Fundamentos técnicos y científicos para la investigación policial, y 3) Operatividad policial; además de realizar y defender una tesina vinculada a la función policial o a las ciencias penales. Si lo logra, después de un año puede pasar a la siguiente etapa de formación: dos años de prácticas en agencia. Señalo todo esto porque el proceso de formación inicial tiene un basamento metodológico bien sustentado en materia de derechos humanos. Precisamente las dos primeras materias a cursar y aprobar de la carrera son Marco jurídico de la actuación policial I y Derechos humanos. Todavía en el primer semestre, el aspirante a policía judicial debe acreditar las materias Servicios a la comunidad y Taller de primeros auxilios.

Más adelante, en el segundo semestre, habrán de acreditarse las materias Marco jurídico de la actuación policial II, Ética policial y Participación ciudadana, para concluir con el Taller de investigación sobre violencia familiar. Todo esto además de las diversas materias vinculadas a la función policial, la investigación científica del delito y decenas de otros temas que no voy a señalar aquí.

¿Sabrán los ciudadanos todo esto? ¿Habrá algún investigador destacado en México que se haya interesado en analizar los procesos de formación de nuestra policía?² ¿Se habrán percatado que alumnas con estudios de posgrado –con maestrías en ciencias penales, por ejemplo–, están por egresar del Instituto en calidad de agentes de policía judicial? En tres años de administración, no hemos recibido una sola solicitud de información al respecto en la sede del Instituto y dudo mucho que esto vaya a suceder.

Hasta ahora, puedo afirmar que la única institución interesada en lo que aquí señalo es la propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Su titular visita cada año el Instituto de Formación Pro-

² De diciembre de 2006 a la fecha son muy pocos los especialistas e investigadores que se han interesado por tener contacto con el Instituto que forma a la policía de investigación del Distrito Federal: José Arturo Yáñez Romero y Miguel Rivas, quienes son profesores-investigadores del IFP, Ernesto López Portillo, Samuel González y Luis de la Barrera (quien hace poco nos solicitó la tira de materias de la carrera de Técnico Superior Universitario en Investigación Policial). Aunque no tiene como eje rector el proceso de formación de la policía, la investigación más seria realizada hasta ahora en torno a la problemática que envuelve a la Policía Judicial es la realizada por los distinguidos investigadores Elena Azaola y Miquel Àngel Ruiz Torres, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México, Fontamara, 2009.

fesional y dialoga con los aspirantes,³ y uno de sus visitadores, Luis González Placencia, es un actor importante durante nuestros foros y debates en la materia, además de generar conocimiento con sus publicaciones que el propio IFP ha editado.

Lo señalado hasta ahora podría calificarse de una simulación. Podría decirse que el autor de este artículo es el director del Instituto y no le queda otra opción que defender lo que hace. Pero como no se me invitó a escribir en esta revista para simular absolutamente nada, voy a señalar un dato que puede echar por tierra las críticas que a diario se hacen a la Policía Judicial: no existe un solo agente de la Policía Judicial egresado del Instituto a mi cargo bajo este modelo de formación que haya sido sancionado por la comisión de un delito (y ya son 10 generaciones de técnicos superiores que están en la operatividad).

Todo lo dicho hasta ahora no puede borrar los abusos, torturas, secuestros y delitos cometidos por agentes de la Policía Judicial en sus 90 años de historia. Pero habrá que entender que cuando se creó esa institución policial ni siquiera había instituto en el cual formarse.⁴ Con esto quiero decir que durante años los esquemas para acceder a una plaza de policía se aplicaban de la forma más brutal posible: por simple designación del procurador y, ya más cercano a nuestros días, a través de un curso de dos a tres meses (y así se hace todavía en la mitad de los estados de la república).

Hoy siguen en la operatividad muchos agentes que no pasaron por un proceso de reclutamiento ni de formación. Pero habrá que preguntarse si la responsabilidad es de ellos o del propio Estado y sus instituciones que no generaron las condiciones para aplicar esos procesos y que ni siquiera les han brindado las herramientas básicas para su función de investigación. Hoy, esos colegas policías están siendo sometidos a las mismas pruebas y cursos para homologar sus conocimientos y habilidades en armonía con las nuevas generaciones. Se trata de subsanar los errores y omisiones del pasado, no queda otra opción. La aplicación de las evaluaciones y el proceso de certificación contemplado en la reciente

reforma constitucional será una buena prueba para su permanencia o promoción en la institución.

Acerca de la formación de la policía de investigación en materia de derechos humanos se puede decir multitud de cosas. Voy a señalar un último punto que me parece interesante. Además de que este modelo de formación inicial está acreditado por la SEP y que la CDHDF colabora de forma muy cercana en el proceso, resulta que esa formación se ve enriquecida con la participación constante de los especialistas más importantes a escala mundial. Que Raúl Zaffaroni, Francisco Muñoz Conde, Claus Roxin o Winfried Hassemer hayan formado parte del proceso de formación de las últimas generaciones es algo que –por lo menos– debiera llamar la atención. Apenas hace unos meses, Luigi Ferrajoli participó en el Instituto dialogando con nuestros aspirantes a policías de investigación en torno a su perspectiva de los derechos humanos –un destacado visitador de la CDHDF fungió ese día como traductor de las preguntas que los aspirantes le formularon al propio Ferrajoli–. En los próximos meses Elena Larrauri dialogará con los aspirantes de la 11ª generación en torno a los derechos humanos y el fenómeno de la violencia familiar, y Joachim Vogel lo hará acerca de la participación del policía en el sistema procesal acusatorio. Puede ser que me equivoque, pero sospecho que algunos institutos, centros de investigación y universidades (públicas y privadas) a lo largo del país quisieran tener en sus aulas a quienes han impartido cátedra aquí.

No obstante los esfuerzos que los aspirantes a policías de investigación realizan cada día para mostrar sus capacidades –algunos en activo ya han privado de la vida a asaltantes y secuestradores en salvaguarda de la integridad de las víctimas– la sociedad les desprecia. Este desprecio ha sido impulsado también –e infelizmente– por miembros de la comunidad de investigadores de nuestro país. De ello me ocupo a continuación.

El desprecio del ciudadano a su policía

No sé si haya un país en el resto de Iberoamérica en que se ofenda y desprecie a la figura policial más de lo que se hace aquí. En México, los policías son considerados –todos por igual– como un peligro para la tranquilidad de las personas, como un riesgo para la integridad individual y como seres corruptos e ignorantes. Esto puede sonar un poco fuerte y hasta molesto, pero no hay que ser especialista en la materia para saber que es así. Quien lo dude, puede salir a cualquier cruce en horas de in-

³ La CDHDF participa también en el proceso de formación, pues a través de sus especialistas imparte periódicamente varios de los módulos y materias que se han señalado aquí, tarea que hace sin retribución económica alguna.

⁴ Fundado en febrero de 1938, el Instituto de Formación Profesional (IFP) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), es el primer instituto de México. Más tarde fueron fundados la Casa de España, hoy Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y los restantes de las procuradurías del país, así como el propio Instituto Nacional de Ciencias Penales de la PGR, fundado aproximadamente 40 años después del IFP.

tenso tráfico y escuchar las agresiones verbales que sufren los agentes constantemente. También puede observar cómo el ciudadano se ofende y hasta insulta al policía que le impide dar una vuelta prohibida. Aplicar la ley y exigir respeto al ordenamiento jurídico es algo socialmente aceptado, pero si es un policía quien nos lo recuerda, entonces es una agresión insostenible que no merece otra cosa más que ofender a ese sujeto uniformado, aventarle el coche hasta donde se pueda y quejarse por no haberse podido estacionar en lugar prohibido.

Con toda la carga emocional que eso significa, el agente de la policía debe regresar a casa y mostrarse orgulloso con su familia, atender las necesidades familiares y pensar si al día siguiente el destino hará viuda a su esposa y huérfano a su hijo. Mientras esto sucede, cientos de ciudadanos que todos los días se quejan de su policía simulan hasta el hartazgo ser buenas personas –amables y cordiales–; al mismo tiempo que ofrecen 100 pesos para que ese policía, que antes tacharon de corrupto, les permita seguir su camino evadiendo así la multa, estimulan la corrupción que antes denostaban. Las cosas están mal en la policía, pero están peor en la sociedad.

Voy a señalar un dato interesante que debiera ser objeto de una investigación antropológica seria. En 2007, durante el primer año de formación de los aspirantes a policías de investigación, detectamos en el Instituto varios casos de depresión en alumnas y alumnos. Integramos un grupo de atención psicológica y les dimos seguimiento a través del área de desarrollo humano. El resultado fue sorprendente: las alumnas y alumnos atendidos estaban desestabilizados emocionalmente porque sus propias familias los discriminaban debido a que querían ser policías. Algunos de ellos eran rechazados por sus padres –quienes los presionaban para abandonar la carrera– y a tres de ellos sus hijos les preguntaban si eran corruptos. En otros casos, los hijos se quejaban con ellos porque en la escuela eran objeto de burlas al saber que sus padres estaban estudiando para ser policías judiciales.

La solución al problema resultó hasta cierto punto sencilla: invitamos a las familias de todos los aspirantes al IFP. Visitaron las instalaciones, convivieron con profesores y con los directivos. Acudieron a las clases y les mostramos lo que aquí se hace y lo que pensamos de la carrera policial. El resultado –entre lágrimas de algunos padres– fue que no tenían la más mínima idea de lo que pasaba en el Instituto (algunos nos decían que aquí se alimentaban mejor que en casa y que el becario, que recibe 4 500 pesos mensuales durante su formación, ganaba más que ellos mismos en sus labores diarias). Todos los aspirantes atendidos psicológicamente se graduaron

y se encuentran en las filas de la Policía Judicial. Como señalé antes, las cosas están muy mal en la sociedad.

Termino con una reflexión dirigida a mis colegas académicos que se ocupan de la tarea policial. Un día sí, el siguiente también, se escuchan por todas partes críticas a la Policía Judicial del Distrito Federal. Esto es un fenómeno plausible, pues genera –aunque sea de forma muy moderada– reacciones en las autoridades para mejorar, lentamente, lo que sucede en las corporaciones policiales. Además, esa crítica es el mejor método para advertir a las autoridades –para dejarles claro– que son observadas y que pueden perder el cargo que ostentan. Pero hay ocasiones en que la crítica a la policía está basada en una brutalidad académica del tamaño de una catedral. Sólo un ejemplo: hace unos días leía en una columna del periódico *Reforma* –sección Justicia– que los agentes de la policía ni sabían las reglas del uso de la fuerza y que las academias no enseñaban las reglas del uso de la fuerza policial. Por eso, se dijo ahí, los policías ignoran cómo aplicar la fuerza.

¿De dónde obtuvo esa información nuestro distinguido columnista? ¿Con base en qué hace una afirmación así? En los casi tres años que tengo de dirigir el IFP ni él ni ningún otro investigador nos ha pedido información acerca de este tema. Tampoco lo hemos visto por aquí y sospecho que no ha puesto un pie en el Instituto donde se forma a la Policía Judicial de la capital de la república. Si algún día se atreve a dejar su escritorio, podría ver nuestros manuales de formación inicial –que no existen en otras academias de Iberoamérica–, leer nuestra Ley que Regula el Uso de la Fuerza (comentada), y analizar las estadísticas derivadas de la capacitación que en uso de la fuerza impartimos a los 4 000 agentes investigadores de esta ciudad. Podría observar los resultados de la evaluación aplicada apenas en noviembre de 2008 a todos nuestros policías de investigación, e intentar contestar él mismo el examen. De los 4 000 agentes evaluados, 27 reprobaron (0.71%), todos ellos regresaron al Instituto, fueron capacitados y aprobaron finalmente la evaluación. Creo que algunos colegas “especialistas en temas policiales” no aprobarían ese mismo examen. También las cosas están mal en la academia y sus investigadores. Con palabras de uno de mis filósofos preferidos, “hacer crítica, destruir, no es difícil. El último peón de albañilería sabe hincar su herramienta en la piedra noble de una catedral. Construir, ésta es la labor que requiere maestros”. Retomando el título de la reciente obra de Elena Azaola: también en los institutos, centros de investigación y universidades hay “investigadores de papel”. ●

Luis Arriaga Valenzuela*

Abusos militares y falta de control civil sobre el Ejército

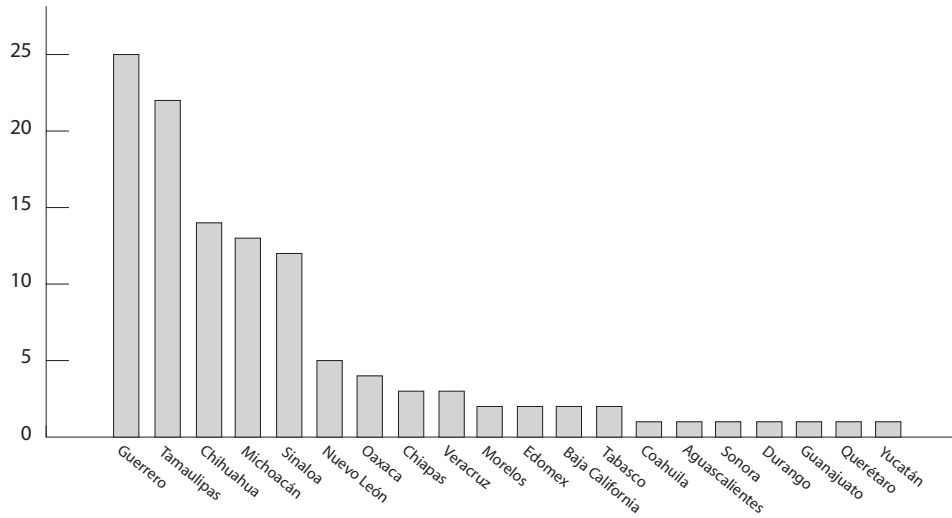
Desde el inicio de este sexenio hemos sido testigos de un constante incremento en la participación de las fuerzas armadas en tareas propias de las autoridades civiles. Así ha ocurrido, sobre todo, en los ámbitos de seguridad e investigación de los delitos. Depositar en manos castrenses tareas tan delicadas conlleva riesgos significativos en cuanto a la vigencia de los derechos humanos, no porque algunos elementos transgredan las leyes sino porque el Ejército, en tanto institución, fue creado para otros fines. Su lógica tiende a buscar la eliminación de aquéllos a quienes considera enemigos.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Centro Prodh), publicó recientemente un informe en el que da cuenta de las violaciones a derechos humanos cometidas por militares que han participado en los operativos conjuntos contra el narcotráfico durante 2007 y 2008. La investigación fue realizada con base en las notas publicadas por la prensa, lo que permite conjeturar que existe un mayor número de abusos.

En los dos años pasados fueron reportados en los medios por lo menos 120 casos o situaciones de presuntos abusos cometidos por las fuerzas armadas. La siguiente figura muestra la distribución de estos abusos por entidad:

* Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Centro Prodh). Abogado por la Universidad Iberoamericana y maestro en Filosofía Social por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Cuenta con estudios especiales en derecho internacional de los derechos humanos por la American University en Washington, D. C., y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

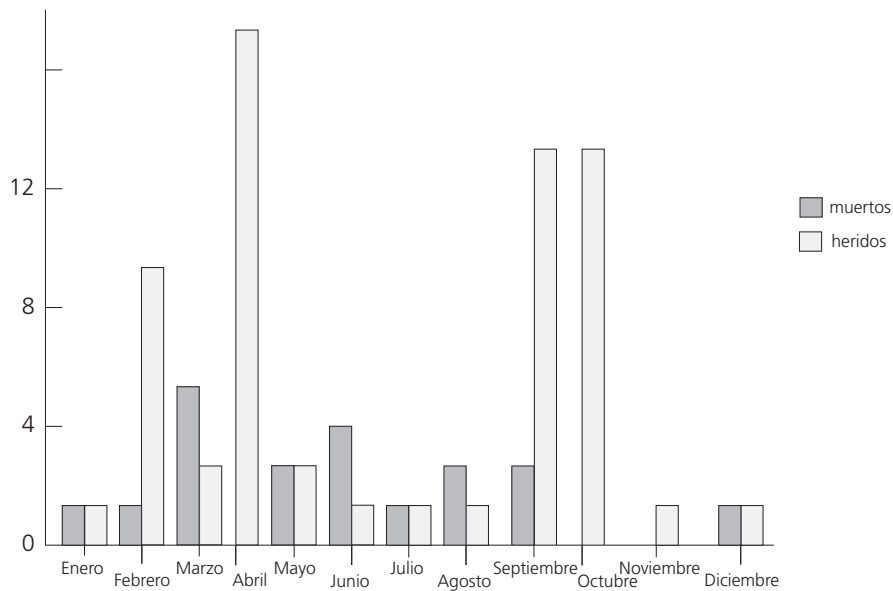
Gráfico 1. Casos de abusos por parte de militares reportados por entidad



Nota: Total de casos de abusos reportados en medios de comunicación entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2008, desglosados por entidades. Sólo aparecen aquellos estados que registran algún tipo de violación.

En los encuentros con militares durante 2008, al menos 17 personas perdieron la vida y 39 fueron heridas a causa de alguna agresión.

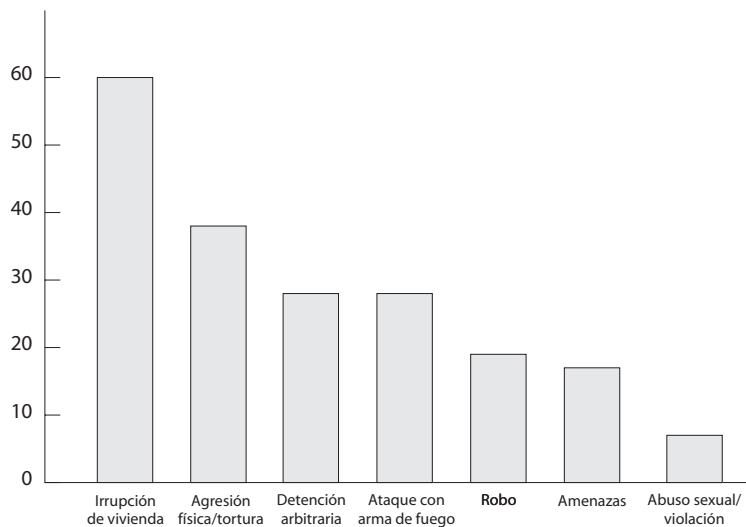
Gráfico 2. Muertos y heridos reportados por mes, 2008



Nota: Muertos y heridos en los casos de abusos del gráfico 1, desglosados por mes. En total representan 17 muertos y 50 víctimas de abusos de otra índole; se quitó un solo caso en el cual 150 indocumentados fueron detenidos, entre denuncias de agresión física, en Oaxaca.

Los abusos más frecuentes son los cateos ilegales, la agresión física, el ataque con arma de fuego y las detenciones arbitrarias.

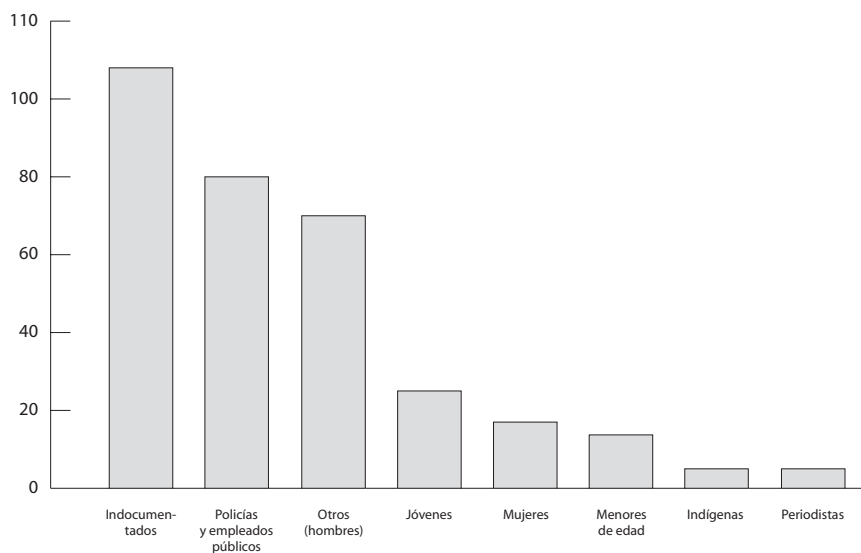
Gráfico 3. Tipos de abusos denunciados en los 120 casos analizados



Nota: Para realizar este gráfico cada abuso se contabilizó en una categoría, sin embargo un mismo caso pudo entrar en diferentes categorías. Por ejemplo, un cateo en un domicilio con violencia física se contabilizó en irrupción de vivienda y en agresión física (contabilizado por número de casos, no por número de víctimas).

Entre los grupos sociales violentados encontramos a menores de 18 años, jóvenes (18-24 años), mujeres, indígenas, migrantes, indocumentados, periodistas y un número importante de servidores públicos.

Gráfico 4. Algunas categorías de víctimas en los 120 casos analizados



Nota: El presente gráfico se enfoca en algunos grupos sociales vulnerables o grupos destacados en los resultados del estudio. Cada víctima se contabiliza en todas las categorías que le correspondan. Sin embargo, dado que los datos de las víctimas a menudo no aparecen en las notas de prensa sobre abusos militares, no se pudo realizar una exhaustiva categorización por identidades.

Controles civiles sobre el Ejército

Considerando esta situación de riesgo, ahora que el Ejército está en las calles y ocupa un lugar cada vez más importante en la vida pública es indispensable fortalecer los controles civiles sobre las fuerzas armadas. Nos referimos a la necesidad de que, en su funcionamiento, el Ejército rinda cuentas y se someta a autoridades ajenas a la esfera castrense y las reglas de la democracia, y deje de constituirse como poder autónomo.

El establecimiento de controles civiles sobre el Ejército puede expresarse de muy diversas maneras: mediante el fortalecimiento de las comisiones legislativas que lo supervisen, a través de la designación de civiles en puestos de mando dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), o incrementando la transparencia de la institución. Las organizaciones civiles de derechos humanos en México hemos focalizado nuestra labor en un aspecto muy específico, pero no por ello menor, del control civil sobre el Ejército: la subordinación de los militares a la justicia civil cuando cometen violaciones a los derechos humanos.

La aplicación del orden jurídico que nos rige es lo que buscamos quienes exigimos que los tribunales militares conozcan únicamente delitos relacionados con la disciplina militar. En el ámbito nacional, la propia Constitu-

ción limita la extensión del fuero militar sobre civiles. El artículo 13 establece que “subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar”. Además ordena que “cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

No se necesita ser un jurista avezado para distinguir que el constituyente de 1917 quiso preservar el fuero militar única y exclusivamente para los delitos cometidos en contra de la disciplina castrense. Quienes redactaron nuestra Constitución, sin embargo, no contaban con que tal disciplina sería definida por el propio Ejército –en su Código de Justicia Militar– de una manera expansiva, para abarcar incluso aquellos delitos que atentan contra civiles y los afectan en sus bienes jurídicos fundamentales. Tampoco pudieron prever que el Ejército se constituiría como un poder incuestionable a lo largo del siglo XX, de manera que ni los legisladores ni los jueces se atreverían a acotar esa concepción inaudita de la *disciplina militar*. Así, a partir de una ley secundaria como lo es el Código de Justicia Militar se ha infringido reiteradamente una norma constitucional, con la complacencia de casi todos los implicados.

La justicia militar, por definición, es parcial. Esto se puede afirmar no sólo atendiendo en cada caso a las condiciones subjetivas de los juzgadores castrenses, sino



Fotografía: Cortesía de Amnistía Internacional España.

también, sobre todo, a las condiciones objetivas que enmarcan su actuar. Un ejemplo de ello es que el Ministerio Público militar puede abstenerse de ejercer acción penal cuando no se acrediten ni el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad, pero también —esto es lo sorprendente— cuando así lo ordene el secretario de la Defensa Nacional. Los jueces militares no forman parte del Poder Judicial sino que están insertos en la propia estructura de la Sedena.

Pese a ello, la inusual extensión del fuero militar que prevalece en México no está exenta de discusión: en la época contemporánea no se ha cuestionado aún la constitucionalidad de las normas que definen la disciplina castrense en el Código de Justicia Militar; sin embargo, a partir de un juicio de amparo presentado por el Centro Prodh y Fundar, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tendrá, en breve, la oportunidad de definir esta importante cuestión.

Aunque hay suficientes elementos para restringir el fuero militar desde la Constitución, la SCJN deberá considerar también los vastos desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos. Tales interpretaciones, realizadas por órganos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), son claras: “en un Estado democrático de derechos la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con la función que la ley asigna a las fuerzas militares”. Así se pronunció también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al concluir su reciente periodo de sesiones como resultado de una audiencia temática sobre jurisdicción militar sostenida por diversas organizaciones civiles. A través de su comunicado de prensa 13/09, expresó que “los Estados tienen la obligación de suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones a derechos humanos; y éstos, en todos los casos, los recursos penales de la jurisdicción ordinaria, independientemente de si las violaciones a ser juzgadas fueron o no cometidas por militares”.

No fue distinta la apreciación de la comunidad internacional, expresada en el reciente Examen Periódico Universal practicado a México por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En él, varios Estados expresaron su preocupación por la manera en que se entiende la justicia militar en nuestro país.

En estas circunstancias, hay suficientes consideraciones para restringir el fuero de guerra y fortalecer, con

ello, el control civil sobre los militares en una coyuntura crucial como la presente. Sin embargo, para las y los defensores de derechos humanos prevalece una consideración fundamental en esta exigencia: la vivencia de quienes han sido víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas por militares. Y es que las organizaciones mexicanas hemos documentado por años la impunidad en la que éstas quedan cuando son investigadas por el propio Ejército. Son elocuentes los testimonios: la desaparición de Rosendo Radilla Pacheco, Alicia de los Ríos y tantos otros en los setenta; la tortura de los ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera; la violación y tortura de las indígenas mixtecas de Guerrero, Francisca Santos y Victoriana Vázquez; la violación y tortura de la indígena tlapaneca Valentina Rosendo Cantú; la violación y tortura de las hermanas tzeltales de Chiapas, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, entre otros casos dolorosos, son la más contundente muestra de que el fuero militar no es garantía de independencia e imparcialidad, ni mucho menos de eficiencia en las investigaciones. Esta lacerante impunidad no es una “creencia” de la sociedad civil: es una brutal lección histórica.

Tal motivo determina nuestra actuación; desde hace 20 años, en diversos contextos, el Centro Prodh ha acompañado a víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos. Lo hemos hecho porque hemos sido interpelados por su dolor y, en ocasiones, por su impotencia.

Especialistas y representantes de la sociedad civil han insistido en que la militarización no es la salida al clima de inseguridad imperante. Esto es confirmado por Human Rights Watch al expresar que los abusos militares, como los documentados en su más reciente informe, “son contrarios a uno de los principales objetivos que deben cumplir las fuerzas armadas durante los operativos de seguridad pública: aplicar la ley y proteger a la población”. La injerencia militar en tareas de seguridad pública tampoco constituye una política capaz de disminuir, en el largo plazo, el poder acumulado por la delincuencia organizada tras años de crecer al amparo de las autoridades, debido entre otras cosas a que estas complicidades permanecen inalteradas. Lo cierto es que actualmente el Ejército está en las calles y que, en los hechos, su rango de actividades crece día con día; en este contexto, es preciso demandar que prevalezcan los controles civiles. En nuestro presente, ésta es una asignatura urgente que la Suprema Corte deberá acometer. ●





Acciones CDHDF



Propuesta para una reforma integral de las policías del Distrito Federal*

El 20 de junio de 2008, en la discoteca New's Divine, 12 personas –nueve jóvenes y tres servidores públicos, hombres y mujeres– perdieron la vida debido a la intervención que agentes de Unipol¹ realizaron con la finalidad expresa de actuar en contra de la presunta distribución de alcohol y drogas a niños, niñas y adolescentes.

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la planeación y ejecución del operativo demostró la ausencia total de una perspectiva de derechos humanos en la política de seguridad pública de la ciudad, lo cual fue el factor principal del desenlace fatal que tuvo dicha intervención policial.

Por ello, el presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria, convocó a un amplio sector de la sociedad civil para organizar y promover una consulta ciudadana que permitiera construir una propuesta tendiente a modificar lo necesario para reformar a las policías de la ciudad y aproximarlas a un modelo democrático y respetuoso de los derechos humanos. Así nació la consulta ciudadana La Policía que Queremos, que posibilitó a las y los habitantes del Distrito Federal expresar lo que, en su opinión, son las características que deben tener las corporaciones policiacas de la ciudad, el modelo al que debe responder su formación y marco de actuación, y los mecanismos de control necesarios para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos encargados de la seguridad pública en el Distrito Federal.

Para el colectivo que asumió su diseño, promoción y realización, la consulta supuso un compromiso: llevar esa opinión a los órganos de gobierno del Distrito Federal,

* Resultados y compromisos de la consulta ciudadana La Policía que Queremos. Véase <https://directorio.cd hdf.org.mx/informes/2009/aldf/informe_anual_vol3.pdf>, página consultada el 28 de mayo de 2009.

¹ Corporación formada por acuerdo del jefe de Gobierno que agrupó a miembros de las policías preventiva y judicial del Distrito Federal.

en especial a la Asamblea Legislativa (ALDF) y al Ejecutivo local, para que éstos, a su vez, asumieran la tarea de materializar las propuestas que resultaran de la consulta.

Así, la Propuesta general para una reforma integral de las policías del Distrito Federal es el resultado de la consulta y contiene cinco acciones que configuran un ambicioso programa de reforma que busca la transformación radical de las policías de la ciudad de México. Estas acciones resumen el sentir de más de cien mil habitantes del Distrito Federal, hombres y mujeres, expresado en cerca de 360 mil propuestas que representan la mirada que las y los capitalinos tienen acerca de la policía y, sobre todo, las expectativas que todas y todos tenemos en torno a la policía que queremos.

Programa de trabajo

Personal de la CDHDF, de Alianza Cívica y de Insyde realizaron un ejercicio para presentar las propuestas articuladas en forma de programa, lo que consistió en identificar cuáles de ellas podrían incluirse en otras más generales para que, al atender estas últimas, se acataran las específicas.

Así, se estableció que la reforma policial requería la creación de tres órganos y el diseño, ejecución y evaluación de cinco procesos. Los órganos y procesos serían los siguientes: la Comisión para la Reforma de la Policía, que tendría a su cargo formular un nuevo modelo de policía y dos procesos relacionados con la tarea de reingeniería policial; el Auditor Externo y el Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad serían responsables de dos procesos, internos y externos, que se refieren a la observación y escrutinio ciudadanizado en torno a la policía.

La creación de los órganos tiene que ser inmediata para que los procesos inicien a la brevedad; para ello es preciso efectuar cinco acciones:²

Acción 1. Crear una Comisión para la Reforma de la Policía que establezca un modelo de policía democrática

La ALDF deberá crear la Comisión para la Reforma de la Policía y emitir una convocatoria con los requisitos para conformarla. El decreto de su creación considerará, por lo menos:

- Que la vida institucional de la Comisión dependa del logro de sus objetivos y que ésta no se extienda más allá de los dos años.
- Que los objetivos general y específicos de la Comisión se orienten a: 1) diseñar un modelo de policía democrática que armonice seguridad y respeto a los derechos humanos; 2) determinar el perfil idóneo para que las y los agentes de las policías de la ciudad se apeguen a éste; 3) proponer la reingeniería institucional de las policías de prevención y auxilio a la ciudadanía, así como de investigación, y 4) la evaluación de los cambios operados.
- Que los objetivos se calendaricen en una agenda de trabajo limitada en tiempo y sujeta a evaluación permanente por parte de la Asamblea Legislativa.
- Que sus 11 integrantes sean nombrados por la ALDF de la siguiente manera: dos ciudadanos a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil; tres expertos en materia de la policía a propuesta de organismos académicos; un representante de alto nivel del presidente de la CDHDF; un representante de alto nivel de la Comisión de Seguridad Pública de la ALDF; tres representantes de alto nivel del secretario de Seguridad Pública, y un representante del procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Las reglas básicas de organización de la Comisión, incluidas sus facultades, la instauración de una presidencia a cargo de alguno de los miembros que no sea servidor público, las condiciones para permanecer en la Comisión o las causas por las que puedan ser removidos de ella.
- El presupuesto para el desarrollo de las funciones de la Comisión.
- Los alcances y límites de la Comisión para emitir su reglamento y normas de operación.
- El plazo para la emisión de la convocatoria, que no debe exceder de 50 días posteriores a la emisión del decreto.
- El plazo para la instalación formal de la Comisión que no debe exceder de 30 días posteriores a la emisión de la convocatoria.
- La obligación de la Comisión de formular las necesidades de armonización de la reforma con el nuevo marco jurídico de la seguridad pública a nivel nacional, en el contexto de la reforma penal constitucional.

² Aunque el orden en el que se presenta cada acción en este programa no es relevante si se emprenden simultáneamente –aunque los procesos dependen de la creación de los órganos–, si la implementación del programa no es simultánea, conviene primero crear la Comisión y de inmediato iniciar los procesos de reingeniería, e instaurar en el mediano plazo los órganos y procesos de vigilancia como aquí se plantea.

Acción 2. Reestructurar las organizaciones de la Policía para que sean afines a ese modelo de policía democrática

Para realizar esta acción, la Comisión para la Reforma de la Policía debe definir el modelo de policía democrática. Posteriormente, debe convocar a un equipo de investigación para que elabore el informe que ofrezca los insumos para la reingeniería institucional.

El equipo de investigación debe conocer las características del modelo de policía democrática, debe ser multidisciplinario y contar con expertos en diseño organizacional, política pública, cambio de actitudes, seguridad pública y policía.

El informe debe incluir una fase diagnóstica y una fase propositiva, y estará destinado a:

- Determinar y visibilizar las zonas de opacidad que permiten un uso interesado y decisionista del arbitrio de la policía; la existencia y alcance de contextos informales de autoridad; la existencia, alcance y capacidad de conormación de reglas informales; los criterios, causas y efectos de la transmisión del saber institucional; los mecanismos formales e informales de rendición, interna y externa, de cuentas y sus consecuencias; y la dinámica y los efectos de las políticas de comunicación interna y externa.
- Diseñar, valorar y proponer criterios para acotar y transparentar el arbitrio de la policía; mecanismos para eliminar los contextos informales de autoridad; reglas de operación formales, transparentes y sujetas a control en todos los niveles y situaciones que impliquen decisiones cruciales para el funcionamiento democrático de la organización; un programa de cambio de actitudes que opere en la formación de nuevos(as) policías y en quienes conforman las corporaciones; mecanismos eficientes de rendición interna y externa de cuentas; un modelo de comunicación interna y externa que garantice la transparencia y la rendición eficiente de cuentas; y los mecanismos para evaluar los cambios institucionales una vez operados.

El equipo de investigación entregará por escrito un informe con el diagnóstico, las propuestas y los mecanismos de evaluación en un plazo no mayor a 180 días posteriores a la fecha en que inicie sus trabajos.

Una vez evaluados el informe y las propuestas de reingeniería institucional, la Comisión los entregará a la ALDF para su validación y previsión presupuestaria.

Acción 3. Reformar el marco jurídico de las policías para armonizarlo con una visión respetuosa de los derechos humanos y con perspectiva de seguridad ciudadana

De manera simultánea a la convocatoria del equipo de investigación, la Comisión para la Reforma de la Policía debe convocar a un equipo de estudios jurídicos para que elabore el informe integral sobre el marco jurídico para las policías de la ciudad.

Dicho equipo debe conocer ampliamente el modelo de policía democrática, y debe integrarse por expertos en materia de legislación de la policía y de seguridad, así como en política pública y diseño organizacional.

El informe integral debe constar de una parte diagnóstica que dé cuenta, de manera amplia y detallada, de los problemas relacionados con las normas que rigen a la policía; y de una parte propositiva que ofrezca las reformas jurídicas atinentes. El equipo de estudio debe garantizar que las propuestas de reforma sean armónicas con el modelo de policía democrática, los derechos fundamentales, el marco constitucional de garantías, los tratados y convenciones aplicables, y las normas superiores y del nuevo marco jurídico de la seguridad pública a nivel nacional, en el contexto de la reforma penal constitucional. El informe debe cubrir, al menos, los siguientes objetivos:

- a) Determinar y argumentar los problemas normativos en materia de régimen laboral, tramos de control institucional, discrecionalidad, diseño y organización jerárquica, horarios, seguridad social y prestaciones sociales, apoyo psicológico y defensa jurídica, atribuciones y funciones, asignación de tareas, transparencia, rendición de cuentas, perfiles de la policía, carrera de la policía (ingreso, permanencia, ascenso y separación), capacitación de la policía (contenidos, niveles y currículo oculto y transversal), tecnología, asignación de equipo y materiales de trabajo, y uso de la fuerza.
- b) Proponer las reformas legales pertinentes para resolver los problemas detectados.

El equipo de estudios jurídicos entregará el informe por escrito en un plazo no mayor a 180 días posteriores a la fecha en que inicie sus trabajos. Deberá garantizar que exista armonía entre este informe y el informe organizacional al que refiere la acción 2, y que las propuestas en ambos sean complementarias y convergentes.



Fotografía: Archivo CDHDF.

Una vez evaluado dicho informe, la Comisión lo entregará a la ALDF para su validación y, de ser el caso, para que se redacten las iniciativas pertinentes y se realice lo conducente para emitir las reformas.

La ALDF se comprometerá a presentar estas reformas al Ejecutivo para su publicación en el periodo legislativo en que hayan sido validadas, o a más tardar en el periodo siguiente.

Asimismo, la Asamblea Legislativa hará del conocimiento del Ejecutivo local los resultados del informe organizacional para que, con base en las reformas emitidas y de acuerdo con los cambios organizacionales propuestos, realice lo necesario para transformar a las instituciones de la policía.

La ALDF y el Ejecutivo local deberán hacer las previsiones presupuestales necesarias para que la reforma de la policía se ponga en marcha en el periodo legislativo en que se aprueben las reformas, o a más tardar en el periodo siguiente.

El Ejecutivo local deberá presentar un programa de acciones con términos y metas específicas, sujeto a escrutinio periódico por parte de la ALDF y del Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad, al que se refiere la acción 5 de este programa.

Acción 4. Instaurar un Auditor Externo para la Policía que reciba denuncias, investigue y sancione las faltas cometidas por las y los malos policías, y defienda sus derechos

Se propone crear una instancia, independiente orgánica y presupuestalmente de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), pero con participación de representantes de ambas instancias y de ciudadanos y ciudadanas, para que realice la investigación y sanción de infracciones por parte de las policías, la defensa de derechos de las y los agentes de estas corporaciones, y la fiscalización institucional.

Estas funciones podrá efectuarlas un Auditor Externo para la Policía, con facultades para investigar –por denuncia y ex officio–, recomendar y, en su caso, determinar responsabilidades y sancionar. Éste debe ser un órgano administrativo especializado e independiente, respecto del cual la CDHDF funcione como una segunda instancia.

La o el auditor debe ser una persona que cumpla con los requisitos de ley para ser titular en cualquier órgano autónomo del Distrito Federal, pero con experiencia en la función de la policía. La organización de apoyo debe

ser profesional y poseer conocimientos, capacidades, habilidades y actitudes necesarias para cumplir las funciones encomendadas al Auditor Externo.

Corresponde a la ALDF crear esta figura, emitir sus normas y perfiles de los integrantes, y convocar a la elección para nombrar al titular, todo con estricta observancia de criterios de racionalidad administrativa, de modo que se garantice que:

- Sea independiente de la SSPDF y de la PGJDF.
- Tenga atribuciones para recibir quejas directamente de las y los ciudadanos por malos comportamientos e infracciones cometidas por agentes de cualquiera de las corporaciones policíacas del Distrito Federal, investigarlas, determinarlas y, en su caso, imponer sanciones.
- Posea atribuciones para recibir denuncias directamente de las y los agentes de cualquiera de las policías del Distrito Federal por presuntas violaciones a sus derechos humanos –incluidos los de naturaleza laboral–, investigarlas, determinarlas y, en su caso, imponer sanciones.
- Tenga atribuciones para auditar, ex officio o a petición de parte, el uso de recursos financieros, así como los mecanismos de toma de decisiones que estén relacionados con la función de la policía.

Acción 5. Constituir un Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad para hacer recomendaciones públicas, posicionamientos y propuestas en materia de policía, procuración de justicia y seguridad ciudadana

Este Consejo Ciudadano complementaría la labor del Auditor Externo y, junto con éste y otras instancias de control, puede constituir una red de supervisión que señale continuamente los aciertos y desaciertos de las instituciones de policía de la ciudad. Corresponde a la ALDF emitir una Ley del Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad, así como la convocatoria para conformarlo, considerando que:

- El Consejo sea público y autónomo.
- El Consejo se integre con nueve miembros elegidos por la Asamblea, cinco de ellos a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y cuatro por instituciones académicas o centros de investigación que tengan sede en la ciudad.
- Su patrimonio se integre mediante la asignación de recursos materiales y humanos aprobados por la ALDF; por cuotas, aportaciones, herencias, legados y donativos, sin que ello implique contraprestación alguna por parte del Consejo, toda clase de bienes y derechos susceptibles de apropiación conforme a la ley, así como por los rendimientos o frutos que pueda producir.
- En sus funciones se consideren todas las que tiene el actual Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.³
- Se garantice que en las decisiones de los órganos de gobierno del Distrito Federal referentes a seguridad pública, procuración de justicia o las policías se considere la opinión del Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad.

Articulación del programa de trabajo

El programa de trabajo evidencia que el objetivo de la intervención es la transformación profunda de la policía y de las políticas de seguridad y procuración de justicia. El siguiente cuadro permite observar la concatenación entre el diagnóstico ciudadano, las propuestas de los especialistas, las acciones en las que derivó el programa de trabajo y los responsables de realizarlas.

Si bien la mayoría de estas acciones corresponde a la ALDF, el logro cabal de los fines de la reforma requiere la colaboración del gobierno de la ciudad y, en especial, de los titulares de la SSPDF y de la PGJDF.

Asimismo, es indispensable la participación de académicos, organismos de la sociedad civil y de ciudadanas y ciudadanos especialistas en temas de policía, seguridad pública y sociedad para que la orientación de la reforma alcance los fines que se ha propuesto. ④

³ Existe un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública en el Distrito Federal cuyas funciones son en gran parte convergentes con las que se proponen. Tocaría, por tanto, a la ALDF, al gobierno de la ciudad y a las autoridades del propio Consejo evaluar la posibilidad de enriquecerlo para formalizar su nuevo carácter como organismo público autónomo. En tal caso, habría que prever que el proceso de selección y nombramiento de las y los futuros consejeros pasara, de forma escalonada, de la Jefatura de Gobierno a la ALDF, de modo que la rendición de cuentas del nuevo Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad se realizara ante el órgano legislativo. Igualmente sería necesario reformar el actual marco jurídico del Consejo para potenciar sus facultades en los términos de lo que se propone para el nuevo Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad.

Articulación de la propuesta

Diagnóstico ciudadano	Propuestas ciudadanas	Eje de convergencia	Órganos propuestos	Procesos a realizar	Acciones	Responsable de la acción
Se necesita una policía más cercana, honesta y confiable, que desempeñe mejor y más eficientemente sus funciones.	Policía de proximidad Capacitación especializada Policías sensibles a problemáticas específicas	Policía y sociedad	Comisión para la Reforma de la Policía	Definición del nuevo modelo de policía democrática	Acción 1. Crear una Comisión para la Reforma de la Policía que establezca un modelo de policía democrática.	ALDF
Se necesita una policía mejor pagada, capacitada, con formación en valores democráticos, buena condición física, que trabaje en horarios razonables y que tenga seguros y otras prestaciones sociales.	Transparencia y rendición de cuentas Mejores sueldos, horarios, prestaciones y equipo Apoyo psicológico y jurídico para policías Reforma en la carrera de la policía Equidad de género Simplificación administrativa	Estructura organizacional		Reingeniería institucional Reingeniería jurídica	Acción 2. Reestructurar las organizaciones de la Policía para que sean afines a ese modelo de policía democrática. Acción 3. Reformar el marco jurídico de las policías para armonizarlo con una visión respetuosa de los derechos humanos y con perspectiva de seguridad ciudadana.	Comisión para la Reforma de la Policía ALDF Comisión para la Reforma de la Policía Jefatura de Gobierno del Distrito Federal
Es necesario que la sociedad tenga control sobre la policía y sus mandos, que se evite la corrupción, y que existan las instancias para denunciar a los malos policías.	Auditor de la Policía que tenga funciones de contraloría y defensa de la policía Consejo ciudadano honorífico de vigilancia y control de la policía	Control y vigilancia ciudadana	Auditor Externo para la Policía Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad	Rendición interna de cuentas Rendición externa de cuentas	Acción 4. Instaurar un Auditor Externo para la Policía que reciba denuncias, investigue y sancione las faltas cometidas por las y los malos policías, y defienda sus derechos. Acción 5. Constituir un Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad para hacer recomendaciones públicas, posicionamientos y propuestas en materia de policía, procuración de justicia y seguridad ciudadana.	ALDF ALDF

Emisión y aceptación de recomendaciones

Recomendación 4/2009

Caso de ausencia o deficiencia de mecanismos de supervisión y seguimiento de la situación y condiciones de las y los niños que son integrados a casas hogar y/o reintegrados a sus núcleos familiares, así como de lineamientos específicos al respecto

Peticionarias: Diversas personas y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que inició de oficio dos de las quejas.

Agraviados: Niños y niñas que se encontraban en el albergue La Casita del Sur en el Distrito Federal, en particular aquellos que están desaparecidos.

Autoridades responsables: Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Desarrollo Social y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, todos del Distrito Federal.

Derechos vulnerados: Derechos de la niñez, derivados de la negativa, restricción u obstaculización para llevar a cabo las medidas de protección a las y los niños que se requieren por parte del Estado; y derecho a la seguridad jurídica de las y los niños.

Estado de aceptación

El 20 de abril de 2009, la CDHDF notificó el instrumento recomendatorio a estas tres autoridades. De manera oportuna, el 20 de mayo del año en curso, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal hizo del conocimiento de la CDHDF la aceptación total del documento; en tanto, la Sedeso y el DIF-DF aceptaron parcialmente la Recomendación.

Resumen ejecutivo

La investigación se inició con motivo de tres quejas recibidas en esta Comisión, referidas a irregularidades que tenían lugar en la casa hogar La Casita del Sur, así como al desconocimiento del paradero de algunas niñas y niños. Además, se iniciaron dos quejas de oficio en relación con una diligencia judicial en la que se hizo patente la desaparición de una niña, y por la publicación de una nota periodística en que se denuncia el extravío de otra menor canalizada por la PGJDF a este mismo albergue.

Dicha investigación permitió determinar que existe población infantil integrada en casas hogar o instituciones de asistencia social que no recibe la protección adecuada de sus derechos. En el caso concreto de la diligencia judicial mencionada, 126 niñas y niños fueron recuperados y se detectó la desaparición de al menos 11 infantes que se encontraban albergados en la casa hogar La Casita del Sur, sin supervisión alguna y sin seguimiento a sus condiciones de estancia por parte de la PGJDF, a pesar de que muchos de ellos fueron canalizados por ésta. Tampoco el DIF-DF ni la Sedeso, en el ámbito de sus atribuciones y facultades, cumplieron eficazmente con los deberes correspondientes en cuanto a sus funciones de supervisión, lo que contribuyó a que a la fecha se ignore paradero de estos 11 niños y niñas.

Consideraciones de la CDHDF

En el caso de esta Recomendación quedó en evidencia la dramática situación en que se encuentran niñas y niños que han sido víctimas de delitos, de abandono o de explotación, así como la falta de medidas eficaces para hacer frente a una posible violación a los derechos de la infancia. Esta serie de problemas estructurales ha traído como consecuencia, entre otras situaciones, la desaparición de varios niños y niñas, y ha evidenciado la falta de certeza sobre el número de niños y niñas que se encuentran en instituciones del Distrito Federal a las cuales las tres au-

toridades señaladas como responsables en esta Recomendación tenían la obligación de supervisar. Las principales preocupaciones de la CDHDF se refieren concretamente a la desaparición de niños y niñas; la coordinación de instituciones como requisito imprescindible para atender a la población infantil ubicada en casas hogar o albergues; el reto que implica superar el enfoque asistencialista y tutelar; la protección especial a la infancia como obligación principal, y la urgencia de contar con políticas públicas integrales, con enfoque de derechos y con la necesaria participación de las y los niños. La Recomendación 4/2009 consta de los siguientes puntos:

A la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

<p>Primer punto recomendatorio</p>	<p>Se continúe con la investigación de las averiguaciones previas</p> <p>Se continúe con una investigación diligente, exhaustiva y eficaz de las averiguaciones previas relacionadas con las y los niños desaparecidos para lograr su ubicación y recuperación; el establecimiento de responsabilidades en los hechos y la sanción correspondiente; y el deslinde de responsabilidades a las que haya lugar.</p>
<p>Segundo punto recomendatorio</p>	<p>Se realicen las acciones necesarias para contar con la información relacionada con todos los niños y niñas que hayan sido canalizados a esta casa hogar y, en su caso, los momentos y motivos de su egreso</p> <p>A fin de avanzar en la investigación sobre la ubicación de todos y cada uno de los niños y niñas que hayan desaparecido de La Casita del Sur, en un plazo que no exceda de un mes se realicen las acciones necesarias para contar con la información relacionada con todos los niños y niñas que hayan sido canalizados a esta casa hogar y, en su caso, los momentos y motivos de su egreso. Si al cotejar la información que se obtenga con la lista de las y los niños recuperados se observa una discrepancia que no permita establecer el paradero de alguno o algunos de ellos, a la brevedad se realicen las investigaciones correspondientes –de forma diligente, exhaustiva y eficaz– para lograr su ubicación y recuperación, así como el establecimiento de responsabilidades en los hechos y de la sanción correspondiente.</p>
<p>Tercer punto recomendatorio</p>	<p>Se establezcan mecanismos eficaces de comunicación entre las áreas involucradas</p> <p>Se establezcan mecanismos internos de coordinación eficaces para garantizar que la información con que cuente cada una de las áreas de la PGJDF respecto de los hechos materia de esta Recomendación sea comunicada oportunamente a las demás instancias involucradas en la investigación de los hechos. Para este fin, se establezca un área encargada de la coordinación y recopilación de la información.</p>
<p>Cuarto punto recomendatorio</p>	<p>Se establezcan mecanismos para que las y los niños recuperados sigan recibiendo asistencia</p> <p>Por lo que hace a las y los niños que fueron recuperados en la diligencia judicial del 29 de enero de 2009 y que aún continúen a disposición de la PGJDF, se establezcan los mecanismos necesarios para garantizar que éstos continúen recibiendo la asistencia y atención victimológica necesaria.</p>
<p>Quinto punto recomendatorio</p>	<p>En todos los casos en que un niño o niña sea víctima del delito, la Fiscalía del Menor sea la encargada de determinar medidas provisionales respecto de su situación jurídica</p> <p>En un plazo que no exceda de tres meses se realicen las acciones necesarias para establecer lineamientos específicos tendientes a que, de conformidad con la normatividad interna de la PGJDF, en todos los casos en que un niño o niña sea víctima del delito y sea necesaria su separación del núcleo familiar, sea la Fiscalía del Menor la encargada de determinar medidas provisionales respecto de su situación jurídica. En caso de que el personal ministerial que conozca de esos hechos pertenezca a otra Fiscalía, de inmediato deberá dar aviso a la Fiscalía del Menor para que ésta emita la determinación provisional correspondiente respecto de la situación jurídica de la o el niño. Al respecto, se prevea que estos lineamientos establezcan la obligación de escuchar, en todos los casos en que sea posible y tomando en consideración su edad y condición, la opinión de las o los niños afectados.</p> <p>Además, en relación con lo anterior y tomando en cuenta las facultades y deberes específicos del DIF-DF y de la Sedeso en el tema de protección de la infancia, una vez que se hayan dictado las medidas provisionales, en un plazo que no exceda de un mes se formalice el aviso correspondiente al DIF-DF y a la Sedeso para que, dentro del ámbito de su competencia y en coordinación con la PGJDF, lleven a cabo las acciones de protección de los derechos de la infancia.</p>

Sexto punto recomendatorio	<p>Cuando los menores sean separados de su núcleo familiar, se defina claramente en la medida provisional que están a disposición del Ministerio Público</p> <p>Dentro de los lineamientos descritos se prevea que cuando para garantizar el interés superior de la y el niño, luego de realizar una investigación exhaustiva tendiente a ubicar otras alternativas, deban ser separados de su núcleo primario y/o secundario e integrados a algún albergue, casa hogar o casa de asistencia, se defina claramente en la medida provisional que están a disposición del Ministerio Público y que los cuidados son sólo una medida temporal en tanto se resuelve la investigación ministerial o, en su caso, se define su situación jurídica en definitiva, en coordinación con el DIF-DF y la Sedeso.</p>
Séptimo punto recomendatorio	<p>Se diseñe un acta en la que se defina que la estancia del niño o niña es temporal</p> <p>En un plazo que no exceda de un mes se diseñe el contenido de un acta que –con las formalidades que se requieren– incluya por lo menos la identificación, cargo y firma de quien se responsabiliza de los cuidados y atenciones de la o el niño que vaya a ser integrado al albergue, casa hogar o casa de asistencia social; que en él se defina claramente que la estancia de la o el niño será temporal; que, como medida provisional, éste se encuentra a disposición de la PGJDF; y que detalle tanto las obligaciones y deberes en relación con la o el niño, como los derechos que le asisten.</p>
Octavo punto recomendatorio	<p>Cuando los niños no puedan ser reintegrados a su núcleo familiar, se dé intervención a un Juez de lo Familiar para que resuelva en definitiva su situación jurídica</p> <p>Que en los lineamientos referidos en el quinto punto recomendatorio se prevea que, cuando tras una investigación exhaustiva se establezca que la o el niño ya no podrá ser reincorporado a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tengan comunicación frecuente y que pudieran garantizarle los cuidados y atenciones que requiere, con la coordinación del DIF-DF se dé intervención a un Juez de lo Familiar para que resuelva en definitiva su situación jurídica.</p>
Noveno punto recomendatorio	<p>Cuando no exista riesgo para las y los niños de ser reintegrados a su núcleo familiar, se dé seguimiento para corroborar que permanecen las condiciones adecuadas que garanticen su protección</p> <p>En el mismo plazo de tres meses se diseñe un programa de supervisión para que cuando tras una investigación exhaustiva el personal ministerial determine que no existe riesgo para la o el niño víctima del delito al ser integrado a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tenga comunicación frecuente y que pudieran garantizarle los cuidados y atenciones que requiere, independientemente de la investigación ministerial que se siga y de la determinación que, en su momento, recaiga a la indagatoria en la que tiene o tuvo la calidad de víctima del delito, se lleven a cabo acciones posteriores a la reintegración para corroborar que permanecen las condiciones adecuadas que garanticen la protección y el desarrollo armónico de la o el niño. Para este fin, de considerarlo necesario, se establezcan mecanismos de coordinación con otras áreas de la PGJDF u otras instancias de gobierno locales o federales.</p>
Décimo punto recomendatorio	<p>Se diseñe un acta en la que se incluyan los datos de quien se responsabiliza de la o el niño</p> <p>En un plazo que no exceda de un mes se diseñe un acta que –con las formalidades que se requieren– incluya por lo menos la identificación y firma de quien se responsabiliza de los cuidados y atenciones de la o el niño. Dicho documento deberá definir claramente las obligaciones y deberes en relación con la o el menor y deberán detallarse cada uno de los derechos de las y los niños.</p>
Decimoprimer punto recomendatorio	<p>Se dé apoyo a las personas que se pueden hacer cargo de las o los niños</p> <p>En relación con los lineamientos referidos en el quinto punto recomendatorio, se establezcan mecanismos de coordinación y colaboración con otras instancias de gobierno locales o federales a fin de garantizar que se preste a las personas que están en condiciones psicológicas –mas no materiales– para asumir los cuidados de los niños o niñas, el apoyo necesario para garantizar que éstos no sean remitidos a una institución asistencial únicamente por cuestiones ajenas a sus familiares primarios o alternos, como pudiera ser por carecer de los satisfactores necesarios o del tiempo suficiente para su atención.</p>
Decimosegundo punto recomendatorio	<p>Se prohíba la emisión de cualquier acuerdo que determine los cuidados de una niña o niño a personas que no ejerzan la patria potestad sobre él o ella</p> <p>Independientemente de lo anterior, en un plazo que no exceda de 15 días se comunique por escrito a todo el personal ministerial que integra averiguaciones previas y que determina, aunque sea de forma provisional, situaciones jurídicas de niñas y niños (iniciando con la Fiscalía del Menor), que a fin de salvaguardar los derechos de éstos y para cumplir con la normatividad en la materia, está prohibida la emisión de cualquier acuerdo que, sin previa valoración judicial, determine definitiva o indefinidamente los cuidados y atenciones de un niño o niña a personas que no ejerzan la patria potestad sobre él o ella.</p>

Decimotercer punto recomendatorio	<p>Se dé apoyo a las víctimas de violaciones a derechos humanos</p> <p>En tanto se logra la localización de los niños y niñas desaparecidos, sin demérito del apoyo que se está brindando a sus familiares, se conforme un grupo de apoyo interdisciplinario que dé acompañamiento permanente de tipo psicológico, jurídico y social a las víctimas de violaciones a derechos humanos y les brinde una atención integral.</p>
Decimocuarto punto recomendatorio	<p>Se diseñe una base de datos para llevar el seguimiento de las y los niños víctimas del delito</p> <p>En un plazo que no exceda de tres meses se diseñe una base de datos común que permita identificar con claridad por lo menos lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La población que a partir de la fecha de emisión de esta Recomendación es integrada temporalmente a albergues, casas hogar o casas de asistencia social, públicos o privados; b) Las fechas de ingreso y, en su caso, egreso; c) El tipo de seguimiento a la situación jurídica de la averiguación previa con la que esté relacionado cada niño y niña; d) El tipo de seguimiento a las condiciones y desarrollo de cada niño y niña ingresados a esos lugares; e) El acompañamiento y/o intervención de tipo jurídico, psicológico, de trabajo y asistencia social que se brinda tanto a la o el niño víctima del delito como a sus familiares, cuando sea posible y no se les ponga en riesgo, para que se pueda restablecer su convivencia cuando se haya determinado la situación jurídica tanto de la investigación ministerial como de, en su caso, la judicial; f) En su caso, el seguimiento correspondiente cuando se promueva la intervención judicial para determinar en definitiva la situación jurídica de la o el niño, y g) Todas las demás que la PGJDF considere pertinentes para lograr un efectivo control y seguimiento.

A la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio	<p>Se promueva la discusión, diseño y creación de un mecanismo que promueva el cumplimiento de las obligaciones que por ley están conferidas a las autoridades</p> <p>En un plazo que no exceda de seis meses, en su carácter de secretario técnico y vicepresidente de los consejos Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños y de Asistencia e Integración Social, ambos del Distrito Federal, promueva la discusión, diseño y creación de un mecanismo o instancia eficaz que coordine –con carácter autónomo y vinculante respecto de las demás instancias que integran esos consejos– el cumplimiento de las obligaciones que por ley están conferidas a éstos en materia de infancia e impulse la implementación de políticas públicas al respecto. Para este fin, prevea lo necesario para garantizar que dicho mecanismo o instancia cuente con recursos materiales y humanos suficientes para el desarrollo de sus actividades.</p>
-----------------------------	---

Al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y a la Secretaría de Desarrollo Social, ambos del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio	<p>Se envíe a la PGJDF la información relacionada con las acciones de apoyo que se pueden brindar a las y los niños víctimas del delito</p> <p>En un plazo que no exceda de tres meses se envíe a la PGJDF la información relacionada con las acciones de apoyo, asistencia y acompañamiento específico que se pueden brindar a las y los niños víctimas del delito y/o a las personas que están en condiciones psicológicas –mas no materiales– de asumir sus cuidados para garantizar que éstos no sean remitidos a una institución asistencial únicamente por cuestiones ajenas a sus familiares primarios o alternos, como pudiera ser por carecer de los satisfactores necesarios o del tiempo suficiente para su atención.</p>
Segundo punto recomendatorio	<p>Se definan las obligaciones específicas y deberes de cada uno de los involucrados</p> <p>Tomando en cuenta las facultades y deberes específicos del DIF-DF y de la Sedeso en el tema de protección de la infancia y de la regulación a la asistencia social, en un plazo que no exceda de tres meses se definan las obligaciones específicas y deberes de cada uno de los involucrados, así como el responsable directo de la coordinación, en relación con que una vez que el agente del Ministerio Público haya dictado las medidas provisionales y haya dado aviso sobre dicha situación, dentro del ámbito de su competencia y en coordinación con la PGJDF, se realicen las acciones de supervisión y, en su caso, se promuevan las medidas pertinentes para la corrección de las medidas provisionales tomadas, tendientes a garantizar que en tanto se determina en definitiva la situación jurídica de las niñas y los niños, éstos se encuentran en condiciones de protección que garanticen su sano desarrollo integral.</p>

Tercer punto recomendatorio	<p>Se garantice el respeto a los derechos de las y los niños que hayan sido canalizados a un albergue</p> <p>En un plazo que no exceda de tres meses se establezcan lineamientos específicos tendientes a garantizar el respeto irrestricto de los derechos de las y los niños que, por cualquier motivo, canalicen o hayan canalizado a un albergue, casa de asistencia o casa hogar. Para tal efecto, deberán retomar análogamente los puntos recomendatorios formulados en este documento para la PGJDF, particularmente los relativos a la supervisión, control y seguimiento de las y los niños canalizados.</p>
-----------------------------	--

A la Procuraduría General de Justicia, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Desarrollo Social, todas del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio	<p>Que las autoridades involucradas reconozcan que existió violación a los derechos humanos</p> <p>Que las tres autoridades a quienes se dirige esta Recomendación den una explicación pública del caso en que enfatizen las causas de los daños ocasionados y reconozcan públicamente que, por no haber ejercido eficazmente las facultades que legalmente tienen según el ámbito de su competencia, se violaron derechos humanos en agravio de las y los niños que por distintos motivos fueron enviados a La Casita de Sur.</p>
Segundo punto recomendatorio	<p>Que las autoridades involucradas den seguimiento a la situación de las y los niños que fueron recuperados</p> <p>En un plazo que no exceda de un mes se conforme un grupo multidisciplinario que incluya a las distintas autoridades involucradas (PGJDF, DIF-DF y Sedeso) y a expertos en el tema de los derechos de los niños, con la finalidad de que, independientemente de las acciones concretas que está llevando a cabo la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, den seguimiento puntual y acompañamiento a la situación de las y los niños que fueron recuperados de La Casita del Sur, incluyendo a aquellos que ya fueron integrados a sus familias.</p>
Tercer punto recomendatorio	<p>Se defina cuál de las tres autoridades será la encargada de cumplir el convenio suscrito</p> <p>Tomando en cuenta las atribuciones de las instancias involucradas, en un plazo que no exceda de tres meses se establezca cuál de ellas será la encargada de la coordinación de las acciones establecidas en el convenio de colaboración suscrito el 12 de febrero de 2009. Una vez establecida ésta, se diseñe un mecanismo para que mensualmente requiera a las demás instancias involucradas la información necesaria para establecer una base de datos única con la información relacionada con las acciones que haya realizado cada una de ellas –en lo individual o conjuntamente.</p>
Cuarto punto recomendatorio	<p>Se establezca un programa que dé atención a las y los niños recuperados</p> <p>Tomando en cuenta las particularidades de las y los niños recuperados de La Casita del Sur, se establezca un programa que permita darles atención y acompañamiento adecuado hasta su total restablecimiento, previa valoración especializada.</p>
Quinto punto recomendatorio	<p>Se localice a todos los niños y niñas que fueron canalizados a albergues</p> <p>En un plazo que no exceda de seis meses se realicen las acciones necesarias para ubicar el nombre, situación jurídica actual y paradero de todos los niños y niñas que fueron canalizados por esas instancias y que aún son menores de edad, a fin de que, si después de una investigación exhaustiva se determina que prevalecen las causas que originaron que éstos no pudieran ser reincorporados a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tuvieran comunicación frecuente y que pudieran garantizarles los cuidados y atenciones que requieren, atendiendo el contenido de los puntos recomendatorios sexto, séptimo y noveno dirigidos a la PGJDF, se dé intervención a un Juez de lo Familiar para que resuelva en definitiva la situación jurídica de la o el niño.</p>
Sexto punto recomendatorio	<p>Se diseñe un Programa de Verificación para las casas hogar, instituciones de asistencia y albergues que brindan asistencia a población infantil en el Distrito Federal</p> <p>Aunado a lo anterior, se diseñe en conjunto –bajo la responsabilidad de la instancia encargada de la coordinación– un Programa de Verificación para las casas hogar, instituciones de asistencia y albergues que brindan asistencia a población infantil en el Distrito Federal. Dicho programa deberá contemplar un procedimiento de evaluación e intervención con calendarización específica. Asimismo, deberá considerar lo establecido en el anteproyecto de las directrices de Naciones Unidas para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños y niñas, referido en el apartado 4.1.2 de esta Recomendación, y deberá contemplar por los menos lineamientos específicos respecto de:</p> <ol style="list-style-type: none"> Las instancias responsables de la supervisión y deberes específicos de cada una; Coordinación permanente entre las distintas instancias involucradas para el desarrollo de dicha tarea;

**Sexto punto
recomendatorio**

- c) Elaboración de un padrón único de estos espacios que incluya el análisis jurídico de cada una de las casas hogar, instituciones y albergues respecto de que cumplen con la normatividad que les aplica, incluyendo la relacionada con el objeto de su creación y los derechos de las y los niños;
- d) Frecuencia de las supervisiones;
- e) El procedimiento específico de supervisión para corroborar que cumplen con el objeto de creación y con el destino de los fondos y/o financiamiento que, en su caso, reciben a través de los programas de financiamiento;
- f) Medidas a adoptar en caso de encontrar irregularidades u omisiones;
- g) Procedimiento de intervención ante situaciones urgentes, y
- h) Procedimiento de intervención ante el Ministerio Público investigador cuando se detecten hechos que pudieran ser constitutivos de delito.

En relación con lo anterior, tales lineamientos deberán definir de manera pronta qué instancia será la única responsable de la coordinación con las demás.

**Séptimo punto
recomendatorio**

Se diseñe una base de datos que permita lograr un efectivo control y seguimiento de las y los niños canalizados

En un plazo que no exceda de tres meses se diseñe una base de datos común que permita identificar con claridad por lo menos lo siguiente:

- a) La población que a partir de la fecha de emisión de esta Recomendación es integrada temporalmente a albergues, casas hogar o casas de asistencia social, públicos o privados;
- b) Las fechas de ingreso y, en su caso, egreso;
- c) El tipo de seguimiento a la situación jurídica de la averiguación previa con la que esté relacionado cada niño y niña;
- d) El tipo de seguimiento a las condiciones y desarrollo de cada niño y niña ingresados a esos lugares;
- e) El acompañamiento y/o intervención de tipo jurídico, psicológico, de trabajo y asistencia social que se brinda tanto a la o el niño víctima del delito como a sus familiares, cuando sea posible y no se les ponga en riesgo, para que se pueda restablecer su convivencia cuando se haya determinado la situación jurídica tanto de la investigación ministerial como de, en su caso, la judicial;
- f) En su caso, el seguimiento correspondiente cuando se promueva la intervención judicial para determinar en definitiva la situación jurídica de la o el niño, y
- g) Todas las demás que esas instancias consideren pertinentes para lograr un efectivo control y seguimiento.

Nota del editor sobre la Recomendación 3/2009

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reconoce que el día 12 de mayo del presente, la Secretaría de Transportes y Vialidad aceptó parcialmente el instrumento recomendatorio emitido el día 2 de abril del presente y publicado el mes pasado en esta revista institucional. Por tanto, resulta necesario aclarar que, dada la reconsideración *a posteriori* de la autoridad, la respuesta fue favorable en virtud de que la autoridad dará atención a la resolución jurídica que había omitido cumplir. En esos términos, esta Comisión reconoce la disposición mostrada por dicha Secretaría a favor de la procuración de justicia y la salvaguarda de los derechos humanos.

Pronunciamiento del Consejo de la CDHDF sobre el uso de armamento letal por parte de las policías de la ciudad de México



13 de abril de 2009

Lic. Marcelo Ebrard Casaubón
Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Presente.

En sesión ordinaria 03/2009 del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de fecha 25 de marzo de 2009, las y los integrantes de este cuerpo consultivo adoptamos la determinación de que, a través de este suscrito, en mi carácter de presidente de este organismo público autónomo y del H. Consejo del mismo, conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 2; 7, fracciones I y II; 17, fracción VI; 20, fracciones I y VIII; 22, fracciones I y X, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 43 primer párrafo de su Reglamento Interno, se hicieran de su conocimiento las reflexiones siguientes:

Frente al escenario de inseguridad pública que está padeciendo el país, es del conocimiento público que gobiernos locales de diversas entidades federativas están valorando dotar a las policías de armamento, municiones y material de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea para equiparar el poder de fuego y la capacidad de respuesta a la del crimen organizado.

En este contexto, le expreso que el uso de armamento letal por parte de las policías de la ciudad de México, las cuales deben aplicar el uso proporcional de la fuerza, debe considerarse sólo mediante el apego estricto a las disposiciones constitucionales, locales, federales e internacionales suscritas por México,¹ y a través de la valoración mínima de los siguientes principios generales:

- a) La estructura de mando aplicará los sistemas y procedimientos de supervisión, control operativo y, en su caso, de investigación por medio de las áreas responsables, a efecto de garantizar el uso legítimo de la fuerza letal.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; Reglamento de Policía del Distrito Federal; y Ley del Uso de la Fuerza del Distrito Federal, entre otras disposiciones aplicables en la materia. Del ámbito internacional destacan: el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990; Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, adoptadas por el I Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, Suiza, en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV), del 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), del 13 de mayo de 1977; Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de la ONU en su resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1988; Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y 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.

- b) Para garantizar el uso moderado y proporcional de la fuerza letal, la policía debe estar debidamente equipada y entrenada de acuerdo con *misiones específicas*, distinguiendo acciones básicas de vigilancia, intervención o reacción.
- c) Es necesario dotar de opciones a la policía, con el objetivo de que disponga de la condición para adaptar el uso del arma, tanto letal como no letal, a la actividad que van a desarrollar o enfrentar.
- d) Independiente de la capacidad de fuego, el uso de las armas por parte de la policía debe sustentarse en criterios basados en el análisis delictivo situacional, sobre bases técnicas comprobables que demuestren el nivel de incidencia delictiva, y la frecuencia en el uso de armas de fuego por parte de las y los oficiales responsables de aplicar la ley;² ello con el objetivo de dotar a los diferentes cuerpos policiales del armamento que corresponda a las características de la zona o región y a los propósitos de la misión, y conforme a las disposiciones normativas y reglamentarias.
- e) Antes de portar o utilizar un arma de fuego, la o el oficial de policía debe haber completado satisfactoriamente el entrenamiento para su uso y haber aprobado todas las pruebas de control de confianza conforme a las disposiciones legales.
- f) El mando policial, a través de las áreas especializadas correspondientes, aplicará procedimientos de control para verificar que la o el oficial de policía se sujete a los programas de entrenamiento continuo y a la aplicación periódica de pruebas de control de confianza para el uso de armas de fuego.
- g) Las y los oficiales de policía sólo deben portar las armas de fuego que hayan sido proporcionadas por la institución a través del depósito de armas correspondiente, mediante los controles de identificación y portación individual correspondientes, y bajo los controles de inventario establecidos para *armas y municiones*, los cuales deberán estar marcados por lotes y por unidad para su estricto seguimiento y control de asignación, distribución y uso individual o colectivo, ya sea por destacamento, agrupamiento o lo que corresponda conforme a la estructura organizacional de la institución.
- h) A efecto de evitar posibles pérdidas, tráfico o mal uso de los inventarios de armamento y municiones, se aplicarán técnicas avanzadas de control de inventarios de armamento y municiones que permitan la identificación, seguimiento y control desde la adquisición, distribución, asignación y uso por unidad y lote de armas, municiones y accesorios.
- i) La portación de un arma de fuego no registrada en la licencia correspondiente acarreará como consecuencia responsabilidades administrativas y/o penales graves.
- j) La o el policía a cargo de un arma de fuego, municiones y accesorios es responsable del trato, empleo o extravío de la misma, así como de la devolución inmediata en caso de que sea requerida. En su caso, se harán las investigaciones periciales o legales necesarias respecto al uso o situación del armamento bajo su resguardo.
- k) El arma de fuego debe ser entregada al depósito de armas una vez que el personal autorizado para su portación y uso haya concluido su horario de servicio o comisión.
- l) Las áreas responsables del control de uso de armamento deberán contar con el equipo científico de balística necesario para realizar las investigaciones periciales que determinen el uso indebido del armamento sujeto a control.

De tal forma que sólo debe considerarse esta posibilidad una vez que se lleven a cabo las adecuaciones legales, administrativas y organizacionales derivadas de la implementación de una medida que considere como ejes rectores los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas y un escrutinio público e independiente.

La policía que las y los ciudadanos requerimos y el derecho que tenemos a la seguridad pública es una tarea ineludible del Estado, y debe otorgarse bajo los principios y valores de la democracia; esto es, a partir de un modelo de seguridad ciudadana en donde las y los habitantes puedan coadyuvar a la construcción de una mejor policía.

Atentamente

Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria
 Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de su H. Consejo

² Aproximadamente 90% de las intervenciones policiales corresponden a faltas administrativas y solo 10% a delitos, y de éstas un porcentaje más bajo corresponde a uso de armas de fuego.

Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos

Desde su creación hasta diciembre de 2004, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) basó gran parte de su tarea de defensa en un catálogo de calificación de violaciones a derechos humanos que retomaba básicamente principios de carácter penal; sin embargo, a partir de enero de 2005 puso en vigor uno nuevo que le ha ayudado a realizar su labor de defensa desde el ámbito de los derechos humanos, convirtiéndola en un organismo de vanguardia que retoma los más altos estándares en la materia.

A cuatro años de haberse iniciado la aplicación del segundo catálogo de calificación, fue necesario hacer una evaluación del mismo y de sus disposiciones. Ésta se realizó a partir de los seis ejes que la Comisión ha definido como prioritarios: autonomía, ciudadanización, transparencia y rendición de cuentas, profesionalización, estándares internacionales e integralidad.

A partir de éstos, de la normatividad vigente de la Comisión, de sus distintos manuales y, sobre todo, de la revisión de la normatividad internacional y local, es que se hizo un minucioso estudio para modificar o incluir algunos de los derechos que no estaban en el catálogo anterior.¹ Cabe señalar que es una prioridad que las y los visitantes y orientadores de esta Comisión utilicen en su trabajo cotidiano los estándares internacionales para que este organismo coadyuve a que se cum-

¹ Algunos tratados de derechos humanos adoptados a partir de diciembre de 2004 (sin mencionar otros instrumentos internacionales que sirven a esta Comisión para la interpretación de los distintos derechos, como declaraciones, principios, reglas, resoluciones, conferencias, etc.), son los siguientes: el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (que entró en vigor el 22 de junio de 2006); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (ambos en vigencia desde el 3 de mayo de 2008); la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (aún no está en vigor), y el muy recientemente aprobado Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



De manera complementaria, existen varios organismos supervisores de tratados que se han pronunciado sobre las actividades que debería desarrollar cualquier institución pública de derechos humanos que haya sido establecida de acuerdo con los Principios de París.² Asimismo, existen sugerencias de funciones establecidas por órganos supervisores de tratados, como las siguientes:

a) La Observación General núm. XVII del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), titulada

“Establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención”, adoptada en el 42º periodo de sesiones (1993);

b) La Observación General núm. 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), titulada “La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, adoptada en el 19º periodo de sesiones (1998); y

c) La Observación General núm. 2 del Comité de Derechos del Niño (CDN), titulada “Fortalecimiento de los sistemas nacionales de derechos humanos de los Estados miembros y apoyo a la labor del defensor del pueblo, defensores de los habitantes, procurador o comisionados de derechos humanos”, adoptada en el 31º periodo de sesiones (2002).

Por ello, el uso del catálogo como una de las herramientas que sirven para el proceso de documentación del expediente de quejas debe ser visto a la luz de los propósitos que busca la CDHDF y las funciones que podría desempeñar con base en los criterios señalados por las instancias ya mencionadas.

plan las obligaciones contraídas por el Estado mexicano al firmar y ratificar distintos tratados en materia de derechos humanos.

La visión estratégica de institucionalizar los documentos de trabajo de la CDHDF sigue los mismos objetivos que la llevaron a modificar su catálogo: contar con una herramienta sencilla, actualizada y que retome los más altos estándares de protección, que sea útil para el mandato de protección y defensa de las personas que han sufrido alguna violación a sus derechos humanos, a quienes esta Comisión debe enfocar su trabajo.

El Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF busca ser una herramienta del manual de investigación que ha sido discutido por el Programa de Defensa de la Comisión. En este sentido, varias de las modificaciones al catálogo buscan actualizar criterios y dar vigencia a algunos elementos que servirán para la adecuada calificación, investigación, integración y documentación de quejas en general.

La labor de la CDHDF como institución pública de derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal maneja su actuar con base en seis ejes rectores: autonomía, ciudadanía; profesionalización; integridad; estándares internacionales, y transparencia y rendición de cuentas.

² ONU, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993.

La integralidad de los derechos humanos como punto de partida

Siguiendo los postulados de la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993),³ la CDHDF ha adoptado como uno de sus seis ejes rectores la integralidad de los derechos, a partir de su interdependencia y de la importancia de combinar armónica y estratégicamente el mandato de la CDHDF⁴ para la mejor garantía de los derechos en la ciudad de México.

En virtud de lo anterior, es importante tomar en cuenta que el punto de partida de las modificaciones sugeridas sigue las características de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia, etc. En ese sentido, es importante señalar que una de las mayores modificaciones respecto del catálogo anterior fue la eliminación de temas o derechos que eran repetidos en distintos apartados.

Con el propósito de llevar a la práctica el Modelo de Gestión de la CDHDF, para investigar los hechos violatorios de los derechos humanos se buscó utilizar un criterio más objetivo para evitar la repetición de actos violatorios en los distintos rubros que conforman esta clasificación. De esta forma, se podrá apreciar que muchos de estos actos violatorios —que se presentan en todos los sectores o colectivos en situación de riesgo, discriminación o vulnerabilidad como son niñas y niños, mujeres y personas adultas mayores— fueron trasladados a otros apartados, dejando únicamente las violaciones a los derechos humanos que se presentan de manera exclusiva para cada grupo o sector de población.

Lo anterior significa un mayor reto para las personas calificadoras e investigadoras, dado que deberán identificar fácilmente las violaciones en un caso concreto, aun cuando no se encuentren en un solo apartado del catálogo (por ejemplo, personas privadas de su libertad,

niños y niñas, debido proceso para adolescentes en conflicto con la ley penal, etc.). De igual manera, el enfoque propuesto es una apuesta a la interrelación e interdependencia de los derechos humanos, y a la importancia de abordar las problemáticas desde una perspectiva integral.

Finalmente, cabe señalar que, en virtud de que todos los derechos humanos son importantes, en este catálogo se ha reformado el orden de aparición de los mismos para que sea por orden alfabético y que, en este sentido, se respete objetivamente el lugar y la importancia de cada uno de ellos.

Se han incluido en el catálogo distintos estándares en materia de protección de derechos humanos. No obstante, no impiden que eventualmente se pueda aplicar una legislación nacional o internacional posterior y que sea más garantista (de acuerdo con el principio de la norma más favorable, pro persona). Ello deberá tomarse en cuenta por la persona que califique o documente una queja.

La evolución de los derechos humanos

Un punto adicional a contemplar en el catálogo (en particular, a la luz del paso del tiempo) tiene que ver con el constante desarrollo de los derechos humanos y de su protección. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostiene que ha habido un avance sustantivo del derecho internacional de los derechos humanos, el cual se ve reflejado en la “interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección”.⁵

Por ello, el catálogo plantea un esfuerzo y reto adicional de las personas que hacen uso de él con el fin de que se realice una interpretación de los derechos con base en el estándar más favorable y de los instrumentos más novedosos que se vayan desarrollando con el paso del tiempo. A final de cuentas, el desafío consiste en no olvidar que la centralidad de los derechos humanos tiene que ver con la dignidad de la persona, y sobre ello debe versar la actuación de la CDHDF y el uso del catálogo.

Esto significa que este documento menciona los posibles tipos de violaciones de manera enunciativa; por ello, jamás se deberá interpretar de manera literal y limitativa al momento de calificar los hechos posiblemente constitutivos de violaciones a los derechos humanos,

³ De acuerdo con este documento, “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

⁴ Al respecto, cabe recordar que, de acuerdo con los dos primeros párrafos del artículo 2º de la Ley de la Comisión, este organismo “tiene por objeto 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”. Igualmente, tiene la facultad de “combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social”.

⁵ Corte IDH, Caso Villagrán Morales y otros (caso de los niños de la calle), sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párrafo 193.

sino que su interpretación y uso deberá llevarse a cabo de manera analógica.

Obligaciones generales del Estado

Como regla general, los tratados internacionales de derechos humanos contienen obligaciones generales que deben cumplir las distintas autoridades y poderes de un Estado que ha ratificado uno o varios instrumentos internacionales. En este sentido, las obligaciones más reconocidas son las de respeto, garantía y satisfacción, así como las de adopción de medidas de carácter interno para hacer efectivos los derechos humanos.

Obligaciones de respeto

En relación con las dos primeras obligaciones (respeto y garantía), cabe señalar que ambas se encuentran establecidas en la gran mayoría de los tratados de derechos humanos. En virtud de esto, se puede señalar que la obligación de respetar implica la limitación del ejercicio del poder estatal con el objeto de evitar que se lleven a cabo actos que vulneren la dignidad de los seres humanos. Esta limitación deriva del respeto a las garantías y prerrogativas que emanan de los atributos inherentes a la naturaleza humana, las cuales son superiores al poder del Estado.

Lo anterior implica que al existir una violación a los derechos humanos imputable al Estado, se ha vulnerado la obligación de respeto, sin que interese:

- a) Quién o quiénes, como personas concretas, son responsables de dicha violación.
- b) Si al momento de cometer la violación a los derechos, quienes la realizaron actuaban de conformidad con el orden jurídico interno o no.
- c) Si al momento de cometer dicha violación, las personas que la realizaron tenían o no la intención de provocar la afectación.

De igual manera, la obligación de respeto puede verse como el deber de abstenerse de realizar conductas violatorias de derechos humanos, lo cual tradicionalmente se ha considerado como las obligaciones negativas del Estado respecto a los derechos humanos; es decir, tales deberes se agotan en un no hacer por parte de la autoridad estatal: no detener arbitrariamente a las personas, no aplicar penas sin juicio previo, no restringir la libertad de

expresión, no violar la correspondencia ni los papeles privados, no interferir con la propiedad privada, etcétera.

Obligación de garantía

La obligación de garantizar implica el deber de los Estados para tomar las medidas necesarias que permitan a todas las personas el goce pleno y efectivo de sus derechos humanos. Esta obligación supone la organización del aparato gubernamental para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos, lo que implica cumplir, a su vez, con las siguientes obligaciones:

- a) *Prevenir*. Que el Estado haga uso de todos los medios posibles y razonables que le permitan evitar las violaciones a los derechos humanos.
- b) *Investigar y sancionar*. Que el Estado investigue adecuadamente y con la seriedad debida todas las violaciones a los derechos humanos, mientras que la sanción de las y/o los responsables sea un asunto sujeto y condicionado al desarrollo de la investigación adecuada.
- c) *Restablecer y reparar*. Que el Estado restituya el daño causado por la infracción de una obligación. Esto incluye el restablecimiento de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral.

Obligación de asegurar o satisfacer

Finalmente, la obligación de satisfacer los derechos humanos implica que el Estado debe llevar a cabo las medidas de tipo legislativo, judicial, administrativo, financiero, educacional y social, aplicando el máximo de los recursos disponibles para llevar los beneficios a todos sus habitantes –sin discriminación– y dando prioridad a los grupos más vulnerables y socialmente desprotegidos, que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de todas y todos. En el cumplimiento de estas obligaciones destacan las medidas para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Obligaciones de garantizar y satisfacer como obligaciones positivas

Ya se ha mencionado que los Estados tienen la obligación de abstenerse de realizar conductas que violen los

derechos humanos (obligaciones negativas). Pero el Estado también debe hacer, es decir, brindar prestaciones positivas, las cuales están íntimamente relacionadas con las obligaciones de garantizar y asegurar derechos: prevenir, investigar, reparar, proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad, etcétera.

Sin embargo, esta idea ha sido malinterpretada para señalar que los derechos civiles y políticos requieren del Estado la simple omisión de conductas dañinas, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales imponen acciones positivas. En la práctica, para poder cumplir con las obligaciones de respetar, garantizar y satisfacer los derechos humanos, los Estados deben llevar a cabo medidas que permitan a sus habitantes disfrutar de todos sus derechos (obligaciones positivas), a la vez que deben abstenerse de tomar medidas que generen menor disfrute de los mismos (obligaciones negativas).⁶

Para hablar de las obligaciones positivas y negativas del Estado con relación a los derechos humanos, debemos partir de la idea de que éstos son interdependientes, indivisibles e integrales; en consecuencia, cuando un Estado toma en serio el cumplimiento efectivo de un derecho civil y político como es la vida, no sólo debe abstenerse de su menoscabo, sino que debe garantizarla mediante una legislación adecuada, un programa de seguridad efectivo, y la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales que posibiliten una vida digna.

Asimismo, el cumplimiento efectivo de los DESCAs no se agota con la observancia de obligaciones positivas, sino que también implica llevar a cabo medidas positivas. Por ejemplo, en el derecho al trabajo, el Estado no solamente debe cumplir con la obligación de procurar la creación de empleos; también debe abstenerse de llevar a cabo políticas cuyas consecuencias tiendan a disminuir las condiciones laborales o generen el desempleo.

Por lo tanto, la persona que califique y documente las quejas presentadas ante la CDHDF deberá tomar en cuenta tales obligaciones, con el fin de brindar una atención adecuada a las alegaciones o denuncias presentadas por violaciones a los derechos humanos.

Obligación de adopción de medidas internas

Una obligación general adicional que deberá ser tenida en cuenta como un aspecto crítico en el análisis tiene que ver con la verificación de que las disposiciones in-

ternas (locales) cumplan con los estándares internacionales, lo cual es una obligación que está asumida en la gran mayoría de los tratados de derechos humanos. Posiblemente esta responsabilidad de análisis le corresponderá a quien realice la investigación de la queja, pero para ello se deberá auxiliar de los contenidos de los tratados, así como de algunas normas supletorias, como pueden ser los comentarios u observaciones generales de los órganos supervisores de tratados.

Derechos incluidos y eliminados

En el catálogo se ha incluido una serie de derechos que no estaban en el anterior: derecho a la alimentación, derecho a la vivienda, derecho al agua y derechos indígenas. Asimismo, se han eliminado los siguientes apartados: derecho a la nacionalidad, desarrollo progresivo y suspensión de garantías.

En relación con esta última, es necesario señalar que en varios apartados del catálogo anterior se hablaba de los derechos que son inderogables, por lo que se han eliminado del catálogo. Dado que este supuesto es extremo, y con el fin de que este documento responda a situaciones reales y sea fácil de usar, se han suprimido estas partes, lo cual no implica que éstas no se puedan analizar en un dado caso.

En ese sentido, quien realice la calificación o investigación de un expediente de queja en el cual se haga una valoración de suspensión de garantías, deberá tomar en cuenta los derechos inderogables y, al menos, las siguientes referencias:

- a) Naciones Unidas:
 - i. Comité de Derechos Humanos, Observaciones generales núm. 5 y núm. 29: Suspensión de las obligaciones (artículo 4º).
- b) Corte IDH:
 - i. Corte IDH, El *Habeas Corpus* bajo Suspensión de Garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, serie A, núm. 8.
 - ii. Corte IDH, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, serie A, núm. 9. ☺

⁶ Flavio Piovesan, "Los retos de la sociedad civil en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales" en *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 40, julio-diciembre de 2004.

Llama CDHDF a garantizar la integridad física de Lydia Cacho

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) manifiesta su preocupación por las amenazas que ha recibido la periodista Lydia Cacho, las cuales presumen como actos que buscan amedrentar a la informadora y defensora de derechos humanos. La CDHDF hace un llamado a las autoridades responsables para garantizar la seguridad e integridad física de Lydia Cacho.

De igual manera, considera como muy grave el asesinato del reportero de los periódicos *Milenio* y *La Opinión Torreón*, Eliseo Barrón Hernández, ocurrido en el estado de Durango. Esta Comisión considera que el mensaje que se manda con hechos como los expuestos es de debilidad y de impunidad al garantizar el trabajo periodístico. La mejor manera de proteger a los periodistas es a través de la justicia, ya que cualquier ataque a este gremio en nuestro país es un acto que atenta contra la democracia en México.

El presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria, señaló que las señales de alarma están prendidas desde hace tiempo, pues desde hace varios años las ceremonias donde se entrega el Premio Nacional de Periodismo inician recordando a quienes cayeron en el cumplimiento de su trabajo.

“¿Qué tendrá que pasar para que el próximo premio no empiece recordando a los periodistas que murieron, a los que fueron levantados o los que están desaparecidos? Es impresionante la ineficacia del aparato de justicia para la protección de los periodistas; eso es parte del más grave problema”, aseveró.

De acuerdo con información proporcionada por Lydia Cacho, un automóvil Chevy modelo 2008 color azul plata se ha apostado en los últimos días durante varias horas frente a su domicilio en Cancún. Testigos señalan que en una ocasión descendió del vehículo “un hombre de aproximadamente 1.60 m de altura, tez morena y de complexión robusta”, quien inspeccionó y tomó fotografías de la vivienda de la periodista, luego se acercó a su automóvil para fotografiarlo e inspeccionar las llantas delanteras. Los testimonios señalan que el hombre portaba una pistola tipo escuadra fajada en la parte baja de la espalda. La periodista también ha recibido en los últimos días amenazas de muerte en su blog, en las cuales le advierten que su integridad física corre peligro. 🌐

Política editorial de la CDHDF*



Para alcanzar sus objetivos de promoción y difusión de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) utiliza como una de sus herramientas a la producción editorial, actividad que potencia la divulgación, el análisis, la investigación y la educación en las prerrogativas fundamentales, elementos indispensables para la verdadera creación de una cultura que permita el ejercicio pleno de los derechos de todas las personas.

En este sentido, es indispensable contar con instrumentos que permitan regular la actividad editorial de la Comisión. Éste es un resumen del documento interno que describe la política editorial adoptada por este organismo, el cual incluye todo lo relacionado con el quehacer institucional en materia de producción, difusión y distribución de publicaciones.

De las consideraciones institucionales

El quehacer de planeación, organización, ejecución, seguimiento, sistematización y regulación de la actividad editorial debe estar siempre ligado al Modelo de Gestión institucional y a los temas prioritarios de la CDHDF. La Comisión debe tener un órgano colegiado que sea responsable de guiar la actividad editorial.

La integración del Programa Editorial Anual (PEA) es responsabilidad del Comité Editorial y debe contar con el visto bueno del presidente de la Comisión. La distribución de las publicaciones es otra actividad de igual importancia que requiere la participación de las áreas en los procesos de planeación.

* El documento completo de la política editorial de la CDHDF podrá ser consultado próximamente en el sitio de internet de esta institución. Véase <www.cd hdf.org.mx>.

De la política para la edición de obras en la CDHDF

La finalidad de la política editorial es atender y regular todos los aspectos derivados de la edición y distribución de publicaciones, proporcionar uniformidad a la producción editorial institucional, así como coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la Comisión y orientar la producción editorial en su conjunto. La Comisión editará obras con los siguientes objetivos específicos:

- a) Para solventar las necesidades de los desafíos y acciones de sus programas institucionales.
- b) Para fortalecer los vínculos institucionales con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, órganos de gobierno federales y locales, y organismos nacionales e internacionales de defensa, protección y promoción de los derechos humanos.
- c) Para incidir en los momentos de contexto político y social de la ciudad de México.
- d) Para denunciar violaciones graves a los derechos humanos.
- e) Para incidir en las políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de los derechos humanos.
- f) Para dar espacio a diversos actores que requieren apoyo institucional.

La Comisión coeditará publicaciones con instituciones u organizaciones que estén legalmente constituidas y que tengan experiencia comprobada en los temas que trabajan. Asimismo, tiene la posibilidad de establecer convenios de coedición con editoriales comerciales para reimprimir sus publicaciones y alcanzar una distribución más amplia en términos de sectores de la población. En este sentido, también puede revisar la posibilidad de redestinar sus recursos para apoyar la reimpresión de publicaciones o buscar financiamiento externo para tal fin.

La Comisión no publicará obras que afecten los principios de autonomía, transparencia y rendición de cuentas, u otros que pongan en riesgo su integridad institucional. Planeará sus publicaciones mediante los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto con el objetivo de hacer el mejor uso de los recursos públicos. Asimismo, el presupuesto programado para el cumplimiento del PEA deberá realizarse, invariablemente, con perspectiva de género.

En la elaboración y edición de las publicaciones, la CDHDF debe reconocer a mujeres y hombres como sujetos de derecho por igual, a través de la transversalización de la perspectiva de género. Esta convicción obliga

a quienes participan en el proceso editorial, desde la creación del contenido hasta la impresión de la obra, a eliminar expresiones que se contrapongan con los principios de igualdad, equidad y no discriminación. Además, se deberá tomar en cuenta que el lenguaje, las propuestas de actividades, la inculcación de hábitos y destrezas, y las imágenes no contengan estereotipos que dificulten la tarea de lograr una educación basada en las aptitudes de las personas y no en prejuicios o estigmas sexistas adquiridos.

Las publicaciones de la Comisión, según su clasificación en el Programa Operativo Anual (POA), están organizadas por tamaño y/o formato de la siguiente manera: *a)* libros y folletos; *b)* material de divulgación (díptico, tríptico, políptico y cartel); *c)* otros (postal, pegatina, calendario); *d)* CD (disco compacto), y *e)* revista (*DFENSOR*). Todas las publicaciones propuestas deberán partir de las siguientes premisas: *i)* a qué necesidades responde; *ii)* a qué grupo atiende, y *iii)* cómo y dónde será distribuida.

Para la organización de las publicaciones, la Comisión ha clasificado, por su tipo de contenido, las siguientes colecciones y series:

- Colección Manuales de capacitación interna y externa
- Colección Documentos
- Colección Instrumentos internacionales
- Colección Investigación y análisis
- Colección DESCA
- Colección Nuestros derechos
- Colección Por tus derechos
- Colección Testimonios
- Colección Cuadernos de la Corte

La Comisión determinará, a través de su presidente y según los criterios editoriales, si patrocina la impresión de publicaciones. La edición de publicaciones fuera del PEA de la Comisión se determinará con base en los criterios aquí señalados y con la suficiencia presupuestal disponible.

La CDHDF cuenta con un manual de estilo en el que se sientan las bases de redacción, corrección y edición de esta institución, y que debe ser la base para los redactores externos e internos de obras. En él se compendian y sistematizan las normas editoriales y tipográficas más comunes en el ámbito editorial mexicano, y se incluyen glosarios básicos de género, de grupos mayormente discriminados y de explotación sexual comercial infantil.

La operación y ejecución del PEA será responsabilidad exclusiva de la Secretaría Técnica de la CDHDF. El cumplimiento del PEA y de las disposiciones legales aplicables en la materia será responsabilidad de las áreas de la CDHDF que realicen o intervengan en la labor editorial. El Comité Editorial analizará y resolverá cualquier caso fuera de las disposiciones aquí señaladas.

De los criterios generales de seguimiento y ejecución del Programa Editorial Anual y del Comité Editorial

La Secretaría Técnica será la depositaria de las propuestas de publicación de todas las áreas de la Comisión para conformar el PEA. De acuerdo con lo establecido en el POA, el trabajo editorial se apegará a las disposiciones contenidas en los documentos que sean aprobados por las y los integrantes del Comité.

Este es un órgano rector que supervisa el estricto cumplimiento del PEA en todos sus términos, y sanciona y determina, en su caso, la no publicación de alguna obra; asimismo, tiene como objetivo la elaboración, revisión, evaluación y aprobación de la política editorial de la CDHDF, así como la definición, revisión, evaluación y aprobación de los mecanismos de elaboración del PEA de la Comisión.

De la integración del Comité

El Comité estará integrado por una o un representante de la o el presidente, así como por las o los titulares o encargados(as) de despacho de las visitadurías generales, la Secretaría Técnica, la Secretaría Ejecutiva, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Contraloría Interna, la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, y la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. La Secretaría Técnica se encargará, además, de la coordinación del Comité.

Del Programa Editorial Anual

El Comité propondrá y aprobará el mecanismo de elaboración del Programa Editorial Anual con al menos 40 días de anticipación a la presentación del POA ante la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dentro de los primeros 20 días después de aprobado el mecanismo de elaboración, los miembros del Comité entregarán a la Secretaría Técnica, para su revisión y aprobación, la planeación final de sus obras correspondiente al ejercicio inmediato subsecuente. Las modificaciones o adiciones que surjan con motivo de la revisión, se realizarán durante los 10 días posteriores a la entrega de la planeación final. Es obligación de la Secretaría Técnica presentar el PEA definitivo para su aprobación final, en la sesión más próxima del Comité, luego de realizarse las modificaciones o adiciones correspondientes.

Evaluación y seguimiento del Programa Editorial Anual

Para la revisión y aprobación del PEA, el Comité revisará el tema, objetivo y finalidad de cada una de las obras, así como la política de distribución de las mismas, su alcance y públicos objetivos según el tipo de obra. Además, definirá los criterios de coedición, impresión o reimpresión y aprobará el cronograma de edición.

De la elaboración y aprobación de obras

La elaboración de los contenidos de las obras que integran el PEA estará a cargo de las distintas áreas de la Comisión, con base en lo establecido en el Programa Operativo Anual y en el cronograma de edición previamente acordado con éstas.

Por acuerdo del Comité existe un protocolo de revisión y visto bueno de contenidos de publicaciones que realizan las áreas involucradas en el tema y especialistas externos, quienes en sus revisiones deben considerar las siguientes categorías:

- a) Primera: Materiales de divulgación sin texto, como carteles, postales, pegatinas, etcétera.
- b) Segunda: Materiales de divulgación con textos breves de dos cuartillas a 24 páginas, aproximadamente, como trípticos, polípticos y folletos.
- c) Tercera: Libros de investigación o folletos extensos de divulgación de temas especializados y memorias.
- d) Cuarta: Informes institucionales: especiales y anuales.
- e) Quinta: *Por tus derechos*, compilaciones de instrumentos y documentos oficiales.
- f) Sexta: *DFENSOR*.

- g) Séptima: Textos para la formación del personal administrativo de la Comisión y de los miembros del Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH).
- h) Octava: Reimpresiones y reediciones.

De la política de divulgación y distribución de obras

De los criterios de divulgación

Es responsabilidad de la Subdirección de Difusión y Distribución apoyar en los eventos de presentación de libros, informes especiales e informes anuales, entre otros. El apoyo se efectuará en los siguientes casos:

- a) Distribución nacional e internacional de la publicación.
- b) Envío de invitaciones a personalidades involucradas en la presentación de una obra.
- c) Envío previo a las y los integrantes del presidium del evento de presentación y a la o el autor.
- d) Envío de un porcentaje establecido mediante convenio de una publicación.
- e) Envío de publicaciones a periodistas que cubran el evento de presentación de una obra, a través de la Dirección General de Comunicación Social de la Comisión.
- f) Coordinar con el área responsable de la obra a presentarse los aspectos logísticos para llevar a cabo el evento.
- g) Cuando se requiera, hacer presencia con el *stand* de divulgación de la Comisión.

De la distribución

Para garantizar que cada ejemplar llegue a la o el destinatario correcto, es necesario plantear una estrategia organizada, inteligente y funcional que permita divulgar los temas que la Comisión aborda en sus productos editoriales con base en la siguiente clasificación:

- a) Por su tiraje, características de lenguaje escrito y tipo de contenido.
- b) Por tema. Esta clasificación permite dirigir la distribución a diversos actores que trabajan sobre temas de derechos humanos específicos.
- c) Por espacio de distribución o destinatario. En esta clasificación se pueden agrupar todas las publicaciones que tienen características de lenguaje diversas, así

como los temas que la Comisión ha abordado en sus obras.

De la política de *DFENSOR*, órgano oficial de difusión de la CDHDF

Descripción general

La revista *DFENSOR* es el órgano oficial de difusión de la Comisión, previsto en el artículo 43 de su Reglamento Interno, de periodicidad mensual, y que da a conocer las acciones de defensa, fortalecimiento institucional y promoción de los derechos humanos que lleva a cabo este organismo en la ciudad de México. Asimismo, es un espacio donde diversos actores expresan sus puntos de vista con respecto a los temas que se abordan en cada número de la revista.

Esta publicación busca ser también un importante foro de opinión y debate en torno a los temas más relevantes en materia de derechos humanos, al tiempo que informa a sus lectores y lectoras sobre las novedades y principales referencias para, en conjunto con otras estrategias educativas de la Comisión, contribuir a la construcción y fortalecimiento de una cultura de respeto, defensa y promoción de los derechos humanos en la capital mexicana.

La edición de la revista está a cargo de Secretaría Técnica, con la participación de las áreas de la Comisión. La CDHDF se reserva el derecho de publicar o no artículos según sus intereses y objetivos.¹

La responsabilidad de los contenidos de los artículos de opinión será de las y/o los autores; para tal efecto, deberá especificarse la leyenda “Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y/o los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF”. Cualquier controversia surgida por la publicación de algún artículo se desahogará con base en los procedimientos legales correspondientes.

Para alcanzar sus objetivos, la revista aborda un tema distinto de derechos humanos cada mes a fin de profundizar en el mismo. Para hacerlo cuenta con tres distintas secciones: “Opinión y debate”; “Acciones”, y “Referencias”. ●

¹ La publicación de artículos debe ceñirse a lo dispuesto en el capítulo III, numerales 9, 10, 11, 13, 14, 15 y 22 de esta política editorial.





Referencias

Fotografía: Hossam el-Hamalawy/Cortesía de Amnistía Internacional España.

Armas y mantenimiento del orden

Normas para evitar su uso indebido*

La proliferación mundial de armas pequeñas contribuye a ejercer presión sobre la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para que combatan la creciente incidencia de la delincuencia armada y hagan frente a quienes recurren a ella. No obstante, los recursos destinados a equipar y formar a la policía son insuficientes en muchos países. Por este motivo, y también a veces por una política gubernamental deliberadamente represiva, la policía hace un uso excesivo y arbitrario de la fuerza, o utiliza armas de fuego para cometer homicidios ilegítimos o como instrumento de tortura y malos tratos contra presuntos delincuentes.

Existen normas internacionalmente acordadas destinadas a controlar el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de la policía. Entre ellas destacan dos instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. La cuestión de fondo de estas normas es determinar qué constituye fuerza legítima. En ciertas ocasiones es necesario permitir a la policía que emplee la fuerza letal y otros tipos de fuerza en su labor de velar por la seguridad de las comunidades y proteger a las personas de ataques que ponen en peligro la vida. Sin embargo, el empleo de la fuerza no debe ser arbitrario,

* El presente texto es un resumen del informe *Armas y mantenimiento del orden*, elaborado por Amnistía Internacional para la campaña Armas bajo Control, el primero de una serie de informes temáticos producidos por Amnistía Internacional, Oxfam y la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA) a lo largo de esta campaña. Éste se centra en las medidas que los gobiernos pueden tomar para mejorar la eficacia de la labor policial respecto al control de las armas de fuego, sin que la propia policía recurra al uso excesivo e injustificado de la fuerza. A partir de una selección ilustrativa de casos, el informe argumenta que la adhesión a las normas profesionales internacionales sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego debe formar parte de cualquier esfuerzo encaminado a mejorar la actuación policial. Para consultar el documento completo referirse a: Amnistía Internacional y Oxfam Internacional, *Armas y mantenimiento del orden*, Londres y Oxford, 2004, 34 pp. Véase <http://www.iansa.org/control_arms/documents/guns_police_es.pdf>, página consultada el 19 de mayo de 2009.

sino que debe ser proporcionado, necesario, lícito, y sólo debe ejercerse en defensa propia o contra un peligro inminente de muerte o lesiones graves.

Para cumplir este principio esencial, la policía debe saber evaluar rápidamente cuándo se presenta un peligro de muerte. Debe estar extremadamente bien capacitada para la evaluación táctica del peligro, de modo que pueda determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, será proporcionado, necesario y lícito. Desgraciadamente, son muchos los cuerpos de policía en todo el mundo a los que se proporciona formación sobre cómo disparar un arma, pero no sobre cómo decidir si es necesario dispararla o cuándo; y son escasos los gobiernos que han incorporado las normas de la ONU a su legislación nacional o que demuestran respetar esas normas en la práctica.

Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben invertir recursos considerables en lograr mejoras acordes con las normas de la ONU que permitan un control real sobre el empleo de las armas de fuego por parte de la policía. En el informe se presentan, entre otros, los siguientes ejemplos:

- El Código de Conducta de la ONU dispone que todo organismo encargado de hacer cumplir la ley “debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella”. No obstante, los repetidos testimonios de las comunidades más desfavorecidas de Río de Janeiro, Brasil, demuestran que la práctica policial las discrimina de forma violenta, con consecuencias frecuentemente mortales.
- Los Principios Básicos de la ONU especifican que la policía sólo debe emplear armas de fuego en defensa propia o de otras personas, o en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves. Pese a ello, en Jamaica, país que presenta el mayor índice de muertes por disparos policiales per cápita del mundo, existen indicios que contradicen repetidamente las versiones de la policía —que aseguran que los presuntos delincuentes dispararon contra ella en primer lugar— y que señalan, en cambio, una preocupante dinámica de ejecuciones extrajudiciales.

- La formación policial debe hacer hincapié en los derechos humanos y en las alternativas al empleo de armas de fuego. Sin embargo, la nueva fuerza de policía de Timor Oriental, a la que se ha provisto de armas modernas, no parece haber recibido la capacitación táctica necesaria para evaluar peligros o aplicar métodos de contención acordes con las normas de Naciones Unidas.

El informe presenta medidas positivas emprendidas por los gobiernos y la policía para aumentar el respeto de las normas de la ONU, como:

- Una antigua ley sudafricana, que permitía a la policía disparar contra presuntos ladrones, traficantes de droga y presuntos delincuentes a la fuga aunque no supusieran un peligro directo para la vida, estaba en clara contravención con las normas de la ONU; sin embargo, ésta ha sido ya reformada.
- En Camboya está en marcha un ambicioso proyecto de almacenamiento y administración de armas.

El reto al que se enfrentan todos los gobiernos para controlar el uso ilícito de armas es urgente. Para superarlo, deben invertir más recursos en un servicio de policía profesional fundamentado en las normas internacionalmente acordadas. Sólo así podrán garantizar la protección a mujeres, hombres y niños mediante fuerzas de seguridad legítimas que respeten los derechos humanos, y obtener el apoyo generalizado de la sociedad civil, que es necesario para reducir la circulación y el uso de armas ilícitas.

Es imprescindible establecer un compromiso auténtico con las comunidades en toda acción destinada a



Fotografía: Cortesía de Amnistía Internacional España.

mejorar la actuación profesional de los cuerpos policiales mediante la cooperación. Las iniciativas orientadas hacia la comunidad deben ser impulsadas por la sociedad civil local con el fin de garantizar la trascendencia, identificación, participación, responsabilidad compartida y comprensión. Sobre este fundamento:

1. Todas las autoridades gubernamentales y policiales deben promover, difundir e incorporar, en la legislación y en la práctica, las normas de la ONU para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
2. Los Estados deben incluir explícitamente la promoción de dichas normas y su adhesión a ellas en el Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.
3. Los donantes bilaterales e institucionales, incluidos los organismos de Naciones Unidas, deben pedir a

las autoridades locales la adhesión de estas normas de la ONU en todos los proyectos de ayuda internacional que financien, especialmente cuando tales proyectos estén vinculados con la seguridad comunitaria.

4. Los Estados deben dar apoyo a las recomendaciones de la relatora especial de Naciones Unidas sobre armas pequeñas con el fin de reforzar la aplicación de las normas de la ONU sobre el empleo de las armas de fuego.
5. Todos los Estados deben evaluar el grado de adhesión de los Estados beneficiarios a las normas de la ONU cuando estudien exportar o suministrar armas a fuerzas u organismos encargados de hacer cumplir la ley, y no deben suministrar armas de fuego, municiones y otros materiales que representen un peligro de lesiones u otros abusos.
6. Las organizaciones de la sociedad civil y los individuos deben participar en la campaña mundial Armas bajo Control y contribuir a promover la estricta adhesión de los gobiernos y organismos encargados de hacer cumplir la ley a los principios de la ONU. 🌐

Normas para evitar el uso indebido de armas en el mantenimiento del orden

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En general, no deberán emplearse armas de fuego, excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves.

Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Alberto Herrera Aragón*

Derechos humanos en México

Informe 2009**

El 22 de febrero de 2009 fueron encontrados cerca de Ayutla, Guerrero, los cuerpos de Raúl Lucas Lucía y Manuel Ponce Rosas, presidente y secretario respectivamente de la Organización para el Futuro del Pueblo Mixteco. El asesinato de Raúl y de Manuel no solamente recordó el pésimo estado de los derechos humanos en Guerrero, sino que volvió a evidenciar a un Estado mexicano que no ha sido capaz de cumplir con sus obligaciones internacionales relativas a la protección de quienes legítimamente desempeñan labores de defensa de los derechos humanos.

Durante 2008, la situación de los derechos humanos en México se define por sus contrastes, sus claroscuros, sus ambigüedades. Nuevamente, el papel jugado ante foros internacionales por las autoridades encargadas de la política exterior mexicana, contrasta enormemente con una realidad interior donde la tortura, la impunidad, las agresiones y represalias contra defensores y defensoras de derechos humanos persisten y, en algunos casos, se intensifican.

El caso de Raúl Hernández, integrante de la Organización del Pueblo Indígena Me'Phaa (OPIM), detenido en la cárcel de Ayutla de los Libres en Guerrero desde abril de 2008 y declarado como prisionero de conciencia por Amnistía Internacional, es emblemático no sólo de la ineficiencia del Estado mexicano a la hora de proteger a quienes legítimamente llevan a cabo labores de defensa y promoción de los derechos humanos, sino de un aparato de procuración de justicia utilizado para reprimir este valioso trabajo.

Desgraciadamente son muchos otros los casos de agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos durante 2008. Ejemplo de ello es el secuestro y

* Director ejecutivo de Amnistía Internacional México.

** Palabras del autor con motivo de la presentación en la ciudad de México del Informe mundial anual 2009. El estado de los derechos humanos en el mundo, de Amnistía Internacional.

asesinato de Lorenzo Fernández Ortega, integrante también de la OPIM; el ataque perpetrado por dos hombres con el rostro cubierto en contra de Mariana Villarreal Contreras, miembro del Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” en Coahuila; o las agresiones en contra de la hermana Consuelo Morales Elizondo, directora de la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.

Ante estos actos intimidatorios que han hecho incluso perder la vida de activistas a favor de los derechos humanos, Amnistía Internacional espera una acción contundente del Estado mexicano que haga que los responsables rindan cuentas ante la justicia y que prevenga agresiones de esta naturaleza en un futuro. La protección de los defensores y defensoras de derechos humanos es una obligación internacional que el Estado debe cumplir.

La OPIM es ejemplo vivo de una comunidad indígena que experimenta condiciones graves de marginalidad y desposesión, y que a la hora de reivindicar sus derechos es objeto de represalias. Está en nuestras manos como sociedad valorar y defender su trabajo contribuyendo a que su voz sea escuchada.

Otro grupo que se ha ubicado en condiciones de vulnerabilidad son las y los migrantes irregulares que durante su estancia en México corren alto riesgo de ser objeto de abusos por parte de funcionarios y bandas criminales. En el caso de las mujeres, niñas y niños, la condición de vulnerabilidad se agrava habiendo sido insuficiente la respuesta del Estado para prevenir estas violaciones. Las repetidas agresiones y amenazas que han recibido el sacerdote Alejandro Solalinde y otros empleados del albergue de Ciudad Ixtepec, en Oaxaca, así como en contra de Ireneo Mújica, fotógrafo y activista a favor de los derechos de las personas migrantes, son otro ejemplo de las represalias de que son objeto quienes han decidido denunciar dichos abusos y proteger a las y los sobrevivientes de violaciones a sus derechos humanos.

La violencia contra las mujeres y la respuesta poco efectiva del Estado ante esta situación ha sido una de las preocupaciones fundamentales de Amnistía Internacional. Durante 2008, 28 estados promulgaron leyes para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, pero sólo las autoridades federales y

algunos gobiernos estatales dictaron reglamentos para la aplicación de la nueva legislación.

En un clima generalizado de violencia contra las mujeres, destaca la presentación ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) del caso de tres de las ocho mujeres a las que en 2001 se encontraron asesinadas en Campo Algodonero, Ciudad Juárez.

Desgraciadamente 2008 ha transcurrido sin que las mujeres que fueron víctimas de violencia sexual y tortura en San Salvador Atenco en 2006, encontraran justicia. El día de hoy insistimos en que las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia tienen una importante deuda que reafirma la percepción internacional de que en México la impunidad es una respuesta frecuente ante los abusos graves contra los derechos humanos.

Este fenómeno continuado de impunidad se proyectó durante 2008, además, en el prolongado fracaso del Estado mexicano a la hora de investigar y llevar ante la justicia a los responsables de crímenes y violaciones a derechos humanos en el pasado. En el XL Aniversario de la matanza de Tlatelolco, seguía sin registrarse el menor avance en lo relativo a la rendición de cuentas de sus responsables. Hoy sabemos que ha sido concedido un recurso de amparo al ex presidente Luis Echeverría Álvarez. Los graves abusos del pasado contra los derechos humanos continúan ensombreciendo el presente; los crímenes del pasado no se evaporarán con el tiempo. La incapacidad del Estado mexicano de hacer comparecer a los responsables es únicamente reflejo de la debilidad e incapacidad del sistema mexicano de procuración e impartición de justicia.

En junio, se presentó ante la Corte IDH el caso de Rosendo Radilla, víctima de desaparición forzada a



Fotografía: Stop the Wall Campaign/Cortesía de Amnistía Internacional España.

manos de las fuerzas de seguridad en 1976 y que al día de hoy aún se desconoce su paradero. Amnistía Internacional confía en que este caso permitirá abrir la puerta no solamente para el abordaje de la inmensa deuda que en materia de acceso a la justicia prevalece respecto de los crímenes y abusos del pasado, sino también para cuestionar el obstáculo que en materia de rendición de cuentas significa el fuero militar ante actos violatorios de derechos humanos cometidos por integrantes del Ejército en contra de civiles.

Durante el año pasado, aumentaron los informes sobre la implicación de personal militar y policial en homicidios, torturas, malos tratos y detenciones arbitrarias. Según éstos, durante septiembre, agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) mataron a una transeúnte de 17 años al efectuar varios disparos de forma innecesaria, y sin advertencia previa, contra un automóvil en Matamoros, Tamaulipas. En marzo, integrantes del Ejército dispararon contra un vehículo en Santiago de los Caballeros, Sinaloa, matando a cuatro hombres e hiriendo a otros dos. En marzo de 2009 Miguel Alejandro Gama Habif, Israel Ayala Martínez y Aarón Rojas de la Fuente fueron objeto de desaparición forzada por miembros del Ejército en Nuevo Laredo. En mayo del presente año fueron encontrados sus cuerpos. En estos casos, como en tantos otros en que el Ejército está implicado, la jurisdicción militar sigue siendo un obstáculo para la justicia, la verdad y las reparaciones. El hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) haya registrado en 2008 un número de denuncias contra el Ejército seis veces mayor respecto de 2006, genera serias preocupaciones.

Lo hemos mencionado durante 2008 en repetidas ocasiones: no hay seguridad pública donde no hay derechos humanos y tampoco los derechos humanos son una realidad donde la seguridad pública está en entredicho.

La tortura y los malos tratos continuaron significando preocupaciones importantes. Durante el mes de octubre, docentes y simpatizantes locales de este gremio se manifestaron en el estado de Morelos. En la localidad de Xoxocotla, la PFP disolvió una manifestación que se llevaba a cabo en una carretera principal. Muchas personas detenidas afirmaron que las habían detenido en su domicilio, las habían golpeado, y a algunas las habían obligado a andar descalzas sobre brasas ardientes.

El asesinato en abril de Felicitas Martínez y Teresa Bautista, periodistas indígenas que trabajaban en una estación de radio comunitaria de la región triqui del estado de Oaxaca, ha evidenciado nuevamente el grave clima de inseguridad que prevalece en México respecto de las y los trabajadores de los medios de comunicación.

En definitiva, la apertura que el gobierno federal ha tenido durante los últimos años al escrutinio internacional en materia de derechos humanos representa un avance sustancial. Durante 2008 el gobierno y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos renovaron el acuerdo para mantener en México una oficina de esta institución.

El rol que actualmente desempeñan las autoridades responsables de la política exterior mexicana en foros de primera importancia a nivel internacional, como el Consejo de Seguridad de la ONU, significa una enorme responsabilidad para el abordaje de crisis internacionales de derechos humanos tan graves como la invasión israelí a la Franja de Gaza, el conflicto armado en Sri Lanka o las guerras que durante años han cobrado la vida de millones de civiles en el centro de África. Este compromiso internacional debe tener un nítido reflejo en la realidad interior mexicana.

La gran paradoja de los derechos humanos en nuestro país consiste en liderar hacia afuera lo que las autoridades han sido incapaces de construir hacia adentro. En junio de 2009, el gobierno deberá confirmar su compromiso de implementar las 80 recomendaciones formuladas por la comunidad internacional en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La prueba será nuevamente la efectiva implementación de estas recomendaciones a través de una política inclusiva y contundente que permita hacer realidad esos compromisos.

Este panorama de privación, falta de voz, inseguridad y exclusión hace evidente un círculo de violaciones a derechos humanos que no solamente impactan sobre el disfrute de los derechos civiles y políticos, sino que afectan el entramado de todos los derechos y que arroja a la pobreza como uno de sus principales resultados.

El día de hoy, Amnistía Internacional reafirma la importancia de que, ante este panorama preocupante de violaciones a derechos humanos, juntos y juntas nos movilizemos para exigir dignidad. ☺

Día Internacional de la Familia

El 15 de mayo fue instituido como Día Internacional de la Familia, por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1994, con el propósito de motivar la reflexión sobre las familias y las cuestiones relacionadas con ellas, así como para incrementar y mejorar la capacidad institucional de las naciones mediante políticas integrales. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han jugado un papel preponderante en la construcción de nuevas formas de comprender las transformaciones y retos que encaran las familias; tal es el trabajo que se desarrolla en el Observatorio de Familias y Políticas Públicas, que reconoce en el México actual la diversidad de las familias y su derecho a contar con la protección de la sociedad y del Estado.

El Observatorio de Familias y Políticas Públicas está conformado por OSC e instituciones académicas, entre las que destacan: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social); Católicas por el Derecho a Decidir; Corazonar, Abriendo Senderos Hacia la Reconciliación; Democracia Familiar y Social (Demyfas); Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia; Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap); Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam); Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familias (ILEF); Instituto Luis Mora; Red por los Derechos de la Infancia en México; Ririki Intervención Social, y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Tiene como objetivo crear un espacio de reconocimiento y

* Red multidisciplinaria de expertos independientes cuya finalidad es estudiar, reflexionar y trabajar sobre la realidad y el devenir de las familias mexicanas con el propósito de incidir e instrumentar acciones encaminadas al desarrollo de políticas públicas, programas gubernamentales, legislaciones, iniciativas y reformas de ley, así como aportaciones de instituciones académicas y de organizaciones civiles que tienen incidencia en la situación social de las familias. Texto elaborado por Guadalupe Ordaz, coordinadora del Observatorio de Familias y Políticas Públicas y socia fundadora de Incide Social, A. C.

compresión de los procesos de transformación de las familias en México para incidir en la construcción de políticas y programas públicos e intervenciones comunitarias que fortalezcan a nivel público y privado los derechos humanos, la justicia social, la equidad de género y generacional, y la construcción de ciudadanía, en el marco de un Estado de derecho laico.

El Observatorio señala que en la actualidad existen y coexisten varios tipos de familias, como las parejas sin hijos, los padres o madres sin cónyuge, las integradas por una persona, las formadas por parejas del mismo sexo, las unidas en segundas nupcias, las familias integradas por diferentes generaciones o por personas que no son parientes.

De acuerdo con estimaciones de Incide Social (2007), con base en la muestra del XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y en la muestra del II Censo de Población y Vivienda 2005, las familias nucleares (constituidas por parejas sin hijos, parejas con hijos, y padres o madres sin cónyuge) han disminuido de 74.5% en 1990 a 68.9% en 2005, a nivel nacional.

Las familias biparentales con hijos se redujeron de 57.8% a 50% del total de hogares; en tanto que la proporción de parejas sin hijos aumentó de 6.7% a 8.6%,

y los hogares monoparentales (constituidos por hombres o mujeres que ejercen su paternidad o maternidad en soltería) pasaron de 10% a 10.3 por ciento.

En otro tipo de arreglos de convivencia, entre 2000 y 2005 destaca el incremento de los hogares unipersonales y de los extensos. Los unipersonales aumentaron de 5.4% a 7.6%, y los extensos de 17.3% a 22.5% del total de hogares en el país.

El número de hogares encabezados por mujeres continúa creciendo, al pasar de 16.5% en 1990 a 23.1% en 2005. Al interior de los hogares monoparentales, 8.5% de cada 10 tenían jefatura femenina en 2005.

Para 2000, en casi 40% de los hogares nucleares biparentales urbanos laboraban ambos cónyuges, a diferencia de 25.7% que lo hacía en 1990; es decir, en cuatro de cada 10 hogares nucleares biparentales urbanos del país las mujeres dejaron de ser amas de casa de tiempo completo e ingresaron al mercado laboral para constituirse como aportantes económicas del ingreso familiar.

De acuerdo con el Observatorio de Familias y Políticas Públicas, esta situación nos invita a pensar que no hay una única forma de vivir en familia, como lo es la unión conyugal entre un hombre y una mujer. Las fa-



Fotografía: Cortesía de NoiteSe.



milias, como organización social, van cambiando de acuerdo con el momento histórico y cultural en el que se desarrollan, y es por ello que deben reconocerse los diversos tipos de familias que existen hoy en nuestro país.

Asimismo, señala que el desarrollo adecuado de los seres humanos se puede dar dentro de cualquier familia o arreglo de convivencia, siempre y cuando se respeten los derechos de cada uno de sus miembros, se elimine cualquier forma de violencia, y se brinde afecto, seguridad, protección y oportunidades de crecimiento sano. Para quienes integramos el Observatorio, lo esencial para las familias son los vínculos, el tipo de relaciones que se tejen a diario, y los valores para la vida democrática y ciudadana: libertad, solidaridad, equidad, respeto, igualdad y tolerancia.

En el marco del Día Internacional de la Familia, el Observatorio de Familias y Políticas Públicas señala como un desafío impostergable lograr que la equidad y la igualdad sean una realidad en todas las familias y para todas y todos sus integrantes; para ello es necesario considerar que:

- Las personas y las familias han resentido las reiteradas crisis económicas, el desempleo, la precariedad laboral, el desmantelamiento de la seguridad social y de los servicios sociales públicos, y la tremenda desigualdad en la distribución de la riqueza, el poder, el tiempo, la información y el conocimiento.
- Las acciones a favor de las familias deben procurar una mayor inclusión y responsabilidad tanto del Estado como de todos los actores sociales que tienen que ver con el bienestar de la vida familiar para evitar condiciones de pobreza, desigualdad, abuso, discriminación e inequidad en ellas, contribuyendo así a una mejor calidad de vida entre sus miembros.
- Es obligación del Estado mexicano respetar, garantizar y proteger que todas las familias, en cada momento de su ciclo de vida, cuenten con las condiciones para desarrollarse con seguridad económica, certeza jurídica, equidad, aceptación social y libertad.
- Es necesario diseñar e instrumentar políticas y programas públicos, así como marcos legislativos dirigidos a las familias, consideradas como el grupo primario de convivencia, seguridad y protección de los seres humanos, y donde se establecen las bases del desarrollo democrático.
- Es imprescindible garantizar y respetar el carácter laico de las instituciones y de las políticas gubernamentales en México como un criterio base para la convivencia respetuosa de la diversidad.
- Sólo mediante un diálogo social amplio, incluyente, constructivo y respetuoso, que reconozca la diversidad y heterogeneidad que caracterizan actualmente a la sociedad mexicana, y en particular a las familias que la integran, será posible desarrollar las instituciones, la legislación, las verdaderas políticas públicas y, lo más importante, los acuerdos sociales que permitan avanzar en el desarrollo de sistemas de protección social hacia las familias como parte de la consolidación de la democracia del país, la construcción de un Estado de derecho laico y la realización de los derechos humanos de todos y todas. 🌐

Amina el Mekaoui*

Influenza humana: una realidad transnacional**

El jueves 23 de abril de 2009 a las once de la noche, haciendo uso de los medios masivos de comunicación, el gobierno federal de México emitió una alerta a la ciudadanía¹ en la que señalaba la existencia “de tres sucesos separados relacionados con la enfermedad de tipo influenza.”

Las interrelaciones comerciales, políticas, demográficas, migratorias y sociales, entre otras, llevaron a que esta alerta fuera tomada en cuenta y vigilada por el resto del mundo. Las reacciones de los diferentes países giraron en torno a proteger a sus ciudadanos del posible contagio de una enfermedad desconocida, aún sin tratamiento y con el riesgo de convertirse en una amenaza tanto para la salud de sus habitantes como para la seguridad nacional.

El inicio de una epidemia no se encuentra relacionado con un determinado nivel económico, como los países de primer mundo han acostumbrado analizar; una enfermedad se introduce y propaga en una comunidad por motivos ambientales, estructurales, e incluso movimientos sociales, entre otras causas muy diversas.

Ahora bien, esta epidemia ha ocasionado diversos fenómenos sociales, tanto en el país que se encuentra atravesando por ella como en los que tienen relaciones con éste. Uno de ellos es el racismo; la realidad que se ha dado actualmente está provocando actos de discriminación en contra ciudadanos de ciertos países, especialmente mexicanos.

La epidemia de influenza que ha afectado a México generó una psicosis en diversos países. La información que se presentó en diferentes medios de comunicación se encontraba lejos de la realidad, convirtiendo una situación controlada en

* Maestra y licenciada en Sociología por la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Universidad Mohammed v de Marruecos. Ha trabajado para la Organización Mundial de la Salud y para la UNESCO.

** Reflexión sociológica de los actos de discriminación contra México.

¹ OPS, “Brotos de gripe en México y en los Estados Unidos”, Washington D. C., 24 de abril de 2009, véase <http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&task=view&id=1259&Itemid=1&lang=es>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

una potencial catástrofe. Esta enfermedad, de nombre técnico A/H1N1, está dando origen a otro virus tan preocupante y estigmatizante como el primero: “el virus del rechazo”.² Algunos de los ejemplos más evidentes de esta situación a nivel internacional son los siguientes:

- En una reunión de la Unión Europea se comenzó a utilizar el término *gripe mexicana* para referirse a la influenza A/H1N1.
- México es considerado el epicentro del brote de gripe, aunque ésta también fue detectada en otros 21 países, lo que desató el temor de que se convirtiera en una pandemia.³
- En Estados Unidos se desató una campaña que decía “aléjese de los mexicanos”,⁴ lo que agrava la segregación y racismo hacia los migrantes en aquel país, cuya situación es de por sí vulnerable.
- Carlos Villanueva, presidente de la Asociación Mundial de Mexicanos en el Exterior (AMME) —que aglutina alrededor de 788 organizaciones de migrantes en Estados Unidos—, planteó así el ambiente de animadversión que prevalece en este país en contra de los mexicanos al considerarlos la causa de los contagios registrados en la Unión Americana: “En programas radiofónicos en inglés se han detectado comentarios de locutores que piden mantenerse alejado de los hispanos, particularmente de los mexicanos, bajo el argumento de que ellos son los portadores del virus”.
- En California se retiró el derecho a los servicios médicos a la población indocumentada, el sector más vulnerable.⁵
- La ministra de Salud de Argentina, Graciela Ocaña, pidió disculpas a México, por llamarlo “el hermano enfermo”.
- El gobierno de Argentina, quien justo en el momento de la emergencia sanitaria en México contaba con más de 20 mil enfermos de dengue reconocidos ofi-

cialmente, decidió cancelar sus importaciones de carne de cerdo y sus vuelos a México.

- El gobierno de Egipto decretó la eliminación de todos los cerdos del país. Esto tiene un viso relacionado con la religión del país, mayoritariamente musulmana, que prohíbe el consumo de carne porcina. “La mayoría de la población egipcia es musulmana, por lo que la cantidad de cerdos es muy reducida. Su carne y productos son consumidos por la comunidad cristiana, alrededor de 10% de una población total de aproximadamente 80 millones de habitantes. En otros países de Medio Oriente sucede lo mismo, a excepción de Líbano, que tiene 40% de cristianos. En Israel el consumo de esa carne también es minoritario.”⁶

Esta situación se encuentra relacionada con el primer nombre que tuvo la enfermedad en cuestión, a la que se denominó *influenza porcina*, lo que dio como origen una relación automática con la carne de este animal. En países como Egipto se considera que el virus no llegará si se elimina a todo el ganado porcino y se cree que, como no consumen alimentos derivados del cerdo, jamás esta enfermedad va a afectarles.

Asimismo, en noticieros de países musulmanes se está instando a matar a todo el ganado porcino para evitar el contagio. Ésta es una medida sanitaria que no tiene relación alguna con la enfermedad, pero que tranquiliza a la población de esas localidades cuyas motivaciones son principalmente de carácter religioso.

Las decisiones que están tomando otros países en cuanto a la protección de sus habitantes parecen ser desmedidas y sin sustento científico. El gobierno de China detuvo a más de 70 pasajeros mexicanos provenientes de un vuelo México-Shangai y los retuvo en condiciones precarias hasta que finalmente pudieron regresar a México. Estas medidas no fueron recomendadas en ningún momento por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante una situación de este tipo, sin embargo, el gobierno chino las adoptó exclusivamente contra ciudadanos mexicanos, a quienes mantuvo en cuarentena por más de 10 días.

“Varios funcionarios subieron al avión para checar nuestros papeles. Al ver que era mexicana me pidieron que bajara y me pusieron en cuarentena. Ni siquiera

² OPS, “Bolivia se alista con todo para combatir gripe. El gobierno confirmó que adquirió los medicamentos necesarios y puso en marcha un plan en el sistema de salud contra la gripe porcina, ahora gripe A”, Santa Cruz, Bolivia, 1 de mayo de 2009, véase <<http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=16560&SE=5N>>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

³ Para mayor información véase <http://about.reuters.com/dynamic/country-pages/mexico_es/1241443633nN04297648.ASP>.

⁴ “Rechazan a mexicanos en EU” en *Informador.com.mx*, Guadalajara, 3 de mayo de 2009, véase <<http://www.informador.com.mx/mexico/2009/100039/6/rechazan-a-mexicanos-en-eu.htm>>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

⁵ *Idem*.

⁶ “Egipto mata a todos sus cerdos” en *El Mostrador.cl*, Chile, 29 de abril de 2009, véase <<http://www.elmostrador.cl/index.php/noticias/articulo/egipto-decide-el-sacrificio-de-todos-los-cerdos-del-pais/>>, página consultada el 26 de mayo de 2009.



me tomaron la temperatura”, declaró a la agencia de noticias Notimex Myrna Elisa Bermejo, una mexicana que llegó a China procedente de Estados Unidos. “Iba acompañada de otras dos personas que llevaban pasaportes estadounidense y colombiano. Ellos viajaban en el mismo vuelo que yo y no los pusieron en cuarentena”, relató Bermejo, quien contó en su página de Facebook cómo vivió su odisea.

Asimismo, otros mexicanos denunciaron ante Notimex “la violación a los derechos humanos” en que está incurriendo el país asiático. “Nos llamaron a las dos de la mañana para que abandonáramos el hotel en que estábamos”, dijo un padre de familia que viajó con sus tres hijos a China. “Nos llevaron a un hospital para hacernos pruebas y después nos dijeron que teníamos que quedarnos allí siete días”, agregó esta persona, quien deploró las condiciones de higiene del establecimiento médico.⁷

Hacia una lectura sociológica de la enfermedad

Los medios de comunicación mostraron un gran manejo de información al dar a conocer el número de casos

⁷ “Aguardan en la incertidumbre mexicanos aislados en China” en *Milenio*, México, 3 de mayo de 2009, véase <<http://www.milenio.com/node/208983>>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

de personas infectadas y de personas que fallecieron a consecuencia de la enfermedad, sin embargo, la sobreenformación ocasionó que la población mexicana tomara medidas preventivas drásticas: procuró quedarse en casa, reducir al mínimo las actividades fuera de los hogares, y evitar el contacto social físico con otras personas o con grupos. De igual manera, más de 33 millones de estudiantes de todos los niveles educativos suspendieron actividades, y las diversas iglesias cancelaron las celebraciones de sus ritos litúrgicos, matrimonios y bautizos.

Las personas que tenían la necesidad de salir a las calles utilizaban tapabocas, llevaban consigo gel antiséptico para asearse las manos y trataban de evitar el contacto en una ciudad con más de veinte millones de habitantes. La enfermedad se convirtió en un cómo encontrar el aislamiento en una ciudad sobrepoblada.

Un aspecto significativo que surgió a raíz de la contingencia ha sido el apelar a un sentimiento nacionalista para superar la crisis en el país. Las campañas publicitarias de radiodifusoras, partidos políticos, asociaciones civiles e instancias de gobierno federales y estatales, aparecen constantemente en los diversos medios, llamando a la unidad nacional como un medio para salir adelante, para superar la enfermedad y para “unirnos como país”.

Otro punto a destacar relacionado con el manejo de la información en torno a la enfermedad, son las dos

caras que ha tenido este factor. Por un lado, la OMS celebró la apertura de información; pero, por otro lado, el exceso de información terminó convirtiéndose en desinformación en ciertos sectores de la población que comenzaron a ver a la epidemia como un juego creado por parte del gobierno mexicano para favorecer a las compañías farmacéuticas trasnacionales, para contratar deuda pretextando la emergencia o, aún más, relacionado con la visita que realizó a México el presidente estadounidense Barack Obama días antes de declararse el inicio de la epidemia.

La contingencia de salud en México no es exclusiva de este país, pues actualmente mantiene en emergencia a varios países de continentes distintos. Sin embargo, esta enfermedad generó un virus social del cual México ha sido el principal afectado: el virus de la discriminación trasnacional, en donde la mayoría de los países está culpando a éste como causante de la expansión del virus a nivel mundial, lo cual creó las condiciones idóneas para la discriminación y causó actos de marginación perpetrados contra mexicanos.

Lejos de que se propiciaran las condiciones de cooperación entre naciones y gobiernos, muchos de ellos antepusieron la discriminación, como lo muestra el caso de los turistas mexicanos en China, donde el gobierno de aquel país procedió más como un actor represivo y aislacionista, abusando de los viajeros mexicanos y dejando a un lado sus derechos humanos; hubiera sido suficiente hacerles una revisión médica adecuada como un requisito del gobierno chino para entrar a su país. Aunque existen varios casos de contagio en Estados Unidos, es claro que a sus ciudadanos no se les ha tratado de la misma manera.

Por su parte, el gobierno de Cuba –al momento de escribir estas líneas– señaló que sus servicios médicos detectaron en su territorio a tres estudiantes mexicanos contagiados de influenza desde el mes de abril. Sin embargo, ha negado a los servicios consulares mexicanos el derecho a visitarles, a conocer sus identidades, y a cualquier otra información al respecto. Estos actos son violatorios de diversos acuerdos y

tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Ahora bien, con el pretexto de la protección de sus habitantes, diferentes países han justificado el hecho de llevar a cabo ciertas acciones que se configuran como violaciones a los derechos humanos consagrados en diversas legislaciones internacionales.

La mayoría de estas actuaciones también demuestra que los tratados internacionales que protegen los derechos humanos en casos de enfermedad son vulnerables al no existir mecanismos adecuados para la exigencia inmediata del respeto a los derechos, como ha sucedido con los de los mexicanos en el extranjero.

La enfermedad que actualmente se está enfrentando ha mostrado que existen derechos vinculados en un mundo globalizado, donde la ciencia y la comunicación juegan un papel fundamental tanto para la protección como en la violación a los derechos de las personas.

Si bien la epidemia ha afectado globalmente las relaciones entre diferentes países, se ha considerado que México es el origen del problema, ignorando que se trata de una mutación de la naturaleza que pudo haber aparecido en cualquier lugar; de ahí la importancia de conocer la manera en que ha sido percibida desde la política, la cultura, lo económico y lo social. ●



Fotografía: CDHDF.



Librero del DFENSOR

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

Un espacio para la lectura y la reflexión

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

José María Rico y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, México, Siglo XXI (Serie Criminología y Derecho), 2002, 187 pp.

Desde hace más de dos decenios el tema de la seguridad ciudadana constituye uno de los principales problemas sociales de casi todos los países de América Latina, cuyos ciudadanos están hondamente preocupados por fuertes incrementos de las tasas de criminalidad, se sienten cada vez más inseguros en sus personas y bienes, y expresan su insatisfacción respecto de la respuesta estatal ante el fenómeno delictivo.



Julio César Kala, *Fenomenología de la delincuencia*, México, UAM Azcapotzalco/Conacyt/FCE (Ciudades seguras IV), 2003, 244 pp.

Con un enfoque crítico, el autor propone la elaboración de una teoría o modelo general de prevención de la delincuencia a partir del estudio de factores como la educación y la reeducación en los centros penitenciarios. En consonancia con lo que proponen los demás colaboradores de este proyecto, Julio César Kala subraya la necesidad de disminuir la delincuencia, no por medio de una intensificación de las penas y el castigo en las leyes sino incrementando las acciones preventivas y dando prioridad a la regeneración en la ciudadanía de la confianza en los cuerpos policíacos y las distintas instancias de impartición de justicia.



Marco Lara Klahr y Ernesto López Portillo Vargas (coords.), *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*, México, Insyde/CIDE, 2004, 150 pp.

Cada uno de estos ensayos es como un hilo del cual podemos empezar a jalar para deshacer la madeja de símbolos, etiquetas, intereses, mensajes, contradicciones y conflictos que se dan cita en el proceso de comunicar los fenómenos asociados a la violencia y la seguridad pública, o en el proceso de construir, mediante las palabras, una manera de entender tales fenómenos.

Martín Gabriel Barrón Cruz, Carlos Silva y José Arturo Yáñez Romero, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, México, Inacipe, 2004, 155 pp.

Por asombroso que parezca, la Guardia Nacional, una institución concebida para el siglo XIX, conserva aún su presencia en nuestro texto constitucional. Por añadidura, está estrictamente ligada al concepto de *policía preventiva*. ¿Qué fue lo que se perdió en el camino y que muchos países del mundo han recuperado con éxito? De éstos y otros aspectos, propios de la organización y funcionamiento de las policías, escriben tres distinguidos especialistas en la materia. Las aportaciones de los autores colocan en el centro del debate los problemas pendientes para hacer eficiente la acción de los cuerpos de seguridad pública en nuestro país y, por extensión, permitir a la ciudadanía valorar y vigilar la acción de las instituciones policiales.



Augusto Sánchez Sandoval, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, Inacipe, 2000, 191 pp.

El autor nos muestra, con un análisis detallado, que la violación institucional a los derechos humanos no es casual, que se encuentra vinculada con razones económicas, políticas y psicológicas; pero también que es evitable si no olvidamos que la solución de cualquier problema nacional, por grave que sea, debe comprender el respeto a los derechos fundamentales de las personas como ingrediente esencial.

Nacionales

Ejército en las calles no frenó al crimen: AI

- **Asegura que pese al despliegue aumentó la violencia de bandas**

Amnistía Internacional (AI) criticó las deficiencias en la política de seguridad pública del gobierno mexicano; señaló que pese a que en 2008 desplegó 45 mil miembros del Ejército para combatir al crimen organizado en varias entidades, la violencia atribuida a éste aumentó, al igual que los casos graves de “homicidios ilegítimos”, torturas, malos tratos, detenciones arbitrarias y cateos ilegales de las viviendas cometidos por militares.

Agregó que la policía, por su parte, también está implicada en homicidios, torturas, uso excesivo de la fuerza y detenciones arbitrarias sin que existan mecanismos de rendición de cuentas ante esos abusos. En su Informe mundial anual *El estado de los derechos humanos en el mundo*, AI señaló que la violencia contra la mujer y la tortura son un fenómeno generalizado en México.

Con información de *El Universal*,
28 de mayo de 2009.

Condena la ONU el asesinato de Eliseo Barrón

- **La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México sigue recibiendo información de ataques contra el libre ejercicio de la profesión periodística**

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) condenó el asesinato del periodista Eliseo Barrón y exhortó a las autoridades competentes para que esclarezcan los hechos de manera rápida, diligente y eficaz con el fin de que los responsables sean investigados, juzgados y sancionados.

Sólo mediante un efectivo combate a la impunidad se evitará la repetición de ataques contra periodistas, incompatibles con una sociedad garante de los derechos a la libertad de expresión y prensa, expuso la representación de esa oficina. Asimismo informó que continúa recibiendo información de ataques que atentan contra el libre ejercicio de la profesión periodística.

Con información de *Milenio*,
27 de mayo de 2009.

Gobernación debe revelar su postura ante informe sobre derechos humanos: osc

- **Aseguran que se omiten datos en indagatorias por delitos del pasado**

A unos días de que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU apruebe el informe definitivo –resultado del Examen Periódico Universal (EPU)– sobre las prerrogativas fundamentales en México, organizaciones agrupadas en el movimiento Nunca más crímenes de Estado y desaparición forzada exigieron a la Secretaría de Gobernación que informe sobre la respuesta que dará la delegación mexicana a ese organismo.

Precisaron que antes del 11 de junio –fecha prevista para la aprobación del informe y en la que México deberá explicar si acepta las ocho recomendaciones que dejó pendientes–, Gobernación tiene que definir si restablecerá la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado o creará una oficina similar.

Con información de *La Jornada*,
28 de mayo de 2009.

Reportan 675 abusos de autoridades en Chiapas

- **Presenta el Centro Las Casas su informe anual**

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (Frayba) presentó su informe anual, en el cual reportó que durante 2008 atendió 675 denuncias de presuntas violaciones a las garantías individuales en 64 de los 118 municipios de Chiapas.

El Frayba consideró que el gobierno de Chiapas es responsable de “graves violaciones a los derechos humanos”, entre ellas “la ejecución de seis pobladores” de la comunidad Miguel Hidalgo, municipio La Trinitaria, quienes ocuparon las ruinas de Chinkultic en octubre pasado; y de las aprehensiones de al menos de 14 integrantes del Movimiento Campesino Regional Independiente (Mocri) y de siete tzeltales adherentes a La otra campaña. La organización asegura que en dicha entidad “se desdibujó la división de poderes, principio en que se sustenta la república”, y citó como ejemplos la creación de la figura penal de “incitación a la violencia” y el decreto de creación del “protocolo de desalojos”, medidas que consideró contrarias a las garantías individuales previstas en tratados internacionales.

Con información de *La Jornada*,
29 de mayo de 2009.

Internacionales

Niega Madrid que realicen redadas indiscriminadas contra migrantes

- **Asegura el PSOE que tales afirmaciones son parte de campaña de desprestigio orquestada por la oposición**

El portavoz socialista de Seguridad en el Ayuntamiento de Madrid, Óscar Iglesias, negó la existencia de “redadas indiscriminadas” contra inmigrantes y dijo que es una campaña orquestada por “los seguidores de Jean-Marie Le Pen (presidente del Frente Nacional francés) en el PP”.

Además exigió el “cese fulminante” de la delegada de Familia y Servicios Sociales, Concepción Dancausa, después de que afirmara que esas redadas se dan en Madrid y que atentan contra los derechos humanos. “El alcalde de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón, debe cesarla por mentir y dudar del trabajo de la Policía Nacional”, señaló en declaraciones a Europa Press.

Con información de Europa Press,
29 de mayo de 2009.

Nicaragua debe actuar contra prohibición absoluta del aborto

- **El Comité contra la Tortura de la ONU publicó 16 recomendaciones y expresó preocupación sobre el tema**

El Comité contra la Tortura de la ONU publicó 16 recomendaciones sobre la implementación en Nicaragua de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en las que expresa su preocupación sobre la prohibición absoluta del aborto, el aumento de los asesinatos de mujeres vinculados a la violencia doméstica y sexual, y las investigaciones criminales abiertas contra defensoras de los derechos reproductivos de las mujeres.

Urgió al Estado a que revise su legislación en materia de aborto, tal como recomendaron el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; e incluir excepciones en “los casos de aborto terapéutico y de embarazos resultantes de violación o incesto”.

Con información de CIMAC Noticias,
26 de mayo de 2009.

Venezuela y Nicaragua bloquean participación de sociedad civil en la OEA

- **Impiden con ello la labor de defensa de los derechos humanos**

El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos denunció que Nicaragua y Venezuela bloquearon a grupos de defensa en la Asamblea General de la OEA que se celebrará en Honduras.

El ente, del programa conjunto de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), expresó en un comunicado su preocupación por que ambos países no aceptan la participación de esos grupos. Recordó que el pasado 12 de mayo, la Secretaría General de la OEA envió una lista a su Consejo Permanente que excluía a las organizaciones nicaragüenses y venezolanas “por el silencio de sus respectivos países” para autorizar su participación.

Con información de Notimex,
29 de mayo de 2009.

Recuerdan legado de Roberto Martínez

- **Defendió los derechos de inmigrantes y exigió siempre el reconocimiento de los abusos en su contra**

Roberto Martínez, pionero de la defensa de los derechos humanos en la frontera, deja tras su muerte un legado de lucha por el reconocimiento de los abusos en contra de los inmigrantes. Falleció el pasado mes de mayo a los 72 años a causa de un mal funcionamiento de sus riñones generado por la diabetes y fue sepultado en el cementerio Santa Cruz en San Diego.

“Roberto Martínez fue una persona que elevó el tema del respeto a los derechos humanos en las comunidades fronterizas”, dijo Pedro Ríos, director del programa de la frontera del Comité de Servicios de Amigos Estadounidenses (AFSC), con base en San Diego. “Él incansablemente abogaba por los inmigrantes en la frontera y fue quien alzó la voz de alarma de que la frontera se estaba militarizando”, agregó.

Con información de EFE,
28 de mayo de 2009.

4^{to} Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia

24, 25 y 26 de junio de 2009

Autonomía y ciudadanía

Autonomía y Mejores Prácticas de Desempeño
Autonomía Financiera y de Gestión

Mecánica del Congreso:

Conferencias magistrales, pánenes y mesas de trabajo

Admisión gratuita, previo registro antes del 16 de junio

Para obtener mayores informes puede ponerse en contacto en el Distrito Federal con María Guadalupe López Moctezuma al teléfono (55) 5229-5600, ext. 1617, o a través del correo electrónico:

contraloria@ms.cd hdf.org.mx

También puede conocer el programa y acceder a la ficha de registro en **www.cd hdf.org.mx**.



Si ya sabes lo que tienes que hacer y no lo haces, entonces estás peor que antes.

Confucio

Comisión de **Derechos Humanos** del Distrito Federal

Oficina sede

- Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

- **Norte**
Aquiles Serdán 22, 2º 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
- **Sur**
Av. Prol. Div. del Norte 5662, Local B, Barrio San Marcos, del. Xochimilco, 16090 México, D. F. Tel.: 1509 0267
- **Oriente**
Cuauhtémoc 6, 3º piso, esquina con Ermita, Barrio San Pablo, del. Iztapalapa, 09000 México, D. F. Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087
- **Poniente**
Avenida Revolución 1165, entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco, col. Merced Gómez, del. Benito Juárez, 03930 México, D. F. Tel.: 5651 2587

- **Centro**
Avenida Chapultepec 49, Centro Histórico, del. Cuauhtémoc, 06040 México, D. F.

Centro de Consulta y Documentación

- Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600

PRESIDENTE
Emilio Álvarez Icaza Longoria

CONSEJO
Elena Azaola Garrido
Daniel Cazés Menache
Santiago Corcuera Cabezut
Denise Dresser Guerra
Patricia Galeana Herrera
Ángeles González Gamio
Clara Jusidman Rapoport
Ernesto López Portillo Vargas
Carlos Ríos Espinosa
José Woldenberg Karakowsky

VISITADURÍAS
Primera • José Cruz Lavanderos Yáñez
Segunda • Patricia Colchero Aragónés
Tercera • Luis González Placencia
Cuarta • María Alejandra Nuño Ruiz V.

CONTRALORÍA INTERNA
Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS
Ejecutiva • Luis J. Vaquero Ochoa
Técnica • Ricardo Bucio Mújica

DIRECCIONES GENERALES
Administración
Román Torres Huato
Comunicación Social
Hugo Morales Galván
Educación y Prom. de los Derechos Humanos
Daniel Poncé Vázquez
Quejas y Orientación
Victor Morales Noble

DIRECCIONES EJECUTIVAS
Investigación y Desarrollo Institucional
E. Dorothy Estrada Tanck
Seguimiento
Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA
Laura Gutiérrez Robledo

COORDINACIONES
Asesores
Sergio Santiago Galván
Asuntos Jurídicos
María del Rosario Laparra Chacón
Interlocución Institucional y Legislativa
Víctor Brenes Berho

RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y ATENCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES
DE DERECHOS HUMANOS
Eréndira Cruzvillegas Fuentes



Referencias

48 Armas y mantenimiento del orden.
Normas para evitar su uso indebido

51 Los derechos humanos en México
Informe 2009

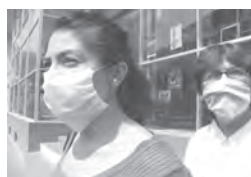
ALBERTO HERRERA ARAGÓN

54 Día Internacional de las Familias
OBSERVATORIO DE FAMILIAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

57 Influenza humana:
una realidad transnacional
AMINA EL MEKAOUI

60 Librero del DFENSOR

- *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*
JOSÉ MARÍA RICO Y LAURA CHINCHILLA
- *Fenomenología de la delincuencia*
JULIO CÉSAR KALA
- *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*
MARCO LARA KLAHR Y ERNESTO LÓPEZ PORTILLO VARGAS
- *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*
MARTÍN GABRIEL BARRÓN CRUZ, CARLOS SILVA Y JOSÉ ARTURO YÁÑEZ
- *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*
AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL



62 Breves de derechos humanos



Fotografía de portada:
Cortesía de Amnistía Internacional España.





Hacia una seguridad ciudadana que no vulnere los derechos humanos



Los diversos hechos delictivos y de violencia social que han ocurrido desde hace varios meses en diversas regiones de México revelan la presencia de un flagelo que día con día vulnera la seguridad de la ciudadanía. Por consiguiente, crece el reclamo hacia el Estado para que tome medidas que garanticen la seguridad ciudadana: la gente exige que se haga algo para que pueda dejar de vivir con miedo.

Estas circunstancias deben llevarnos a reflexionar, proponer y construir mecanismos que permitan garantizar términos de seguridad ciudadana acordes con los derechos de las personas y la dignidad humana, privilegiando una perspectiva de integralidad que no sólo sea un asunto reservado a las instituciones, sino que también involucre la participación ciudadana.

La idea de un régimen democrático de derecho no sólo regula la convivencia entre las y los ciudadanos, sino que también establece y exige límites claros y precisos al poder del Estado para el ejercicio de sus funciones, lo cual significa que no podrá mantener el orden a cualquier precio.

A menudo se ha planteado que existe una contradicción entre seguridad pública y derechos humanos, entre los intereses sociales o colectivos y los individuales, pero tal contradicción no existe; por el contrario, ambos conceptos –derechos humanos y seguridad pública– son complementarios e interdependientes. De hecho, no podría existir una verdadera seguridad pública dentro de un Estado democrático de derecho sin respeto a los derechos humanos.

Construir un sistema de seguridad pública eficaz y confiable requiere que reconozcamos la complejidad de la tarea de mantener el orden público en congruencia con los derechos humanos de cada persona. Hoy en día el concepto de *orden público* ha evolucionado hacia el de *seguridad ciudadana*, que es más amplio e incorpora los valores de un régimen democrático de derecho, y supera al de seguridad pública pues este último se vincula a una visión autoritaria del Estado que se preocupa por garantizar el orden por el orden mismo.

En tanto expresión de la fuerza y de la supremacía del poder del Estado, la seguridad pública se identifica históricamente con los Estados autoritarios o francamente dictatoriales que se valen de cuerpos centralizados militarizados. La seguridad ciudadana, en cambio, es propia de los Estados democráticos que promueven modelos policiales acordes con la participación de sus habitantes.

Si reconocemos que la seguridad es un derecho humano fundamental, es ineludible vincular esta garantía con el tipo de gobierno y Estado de que se trate. Por ello, la manera de comprender y enfrentar, por parte de la autoridad, el fenómeno de la inseguridad refleja qué tan cerca se encuentra de la democracia o de una forma autoritaria.



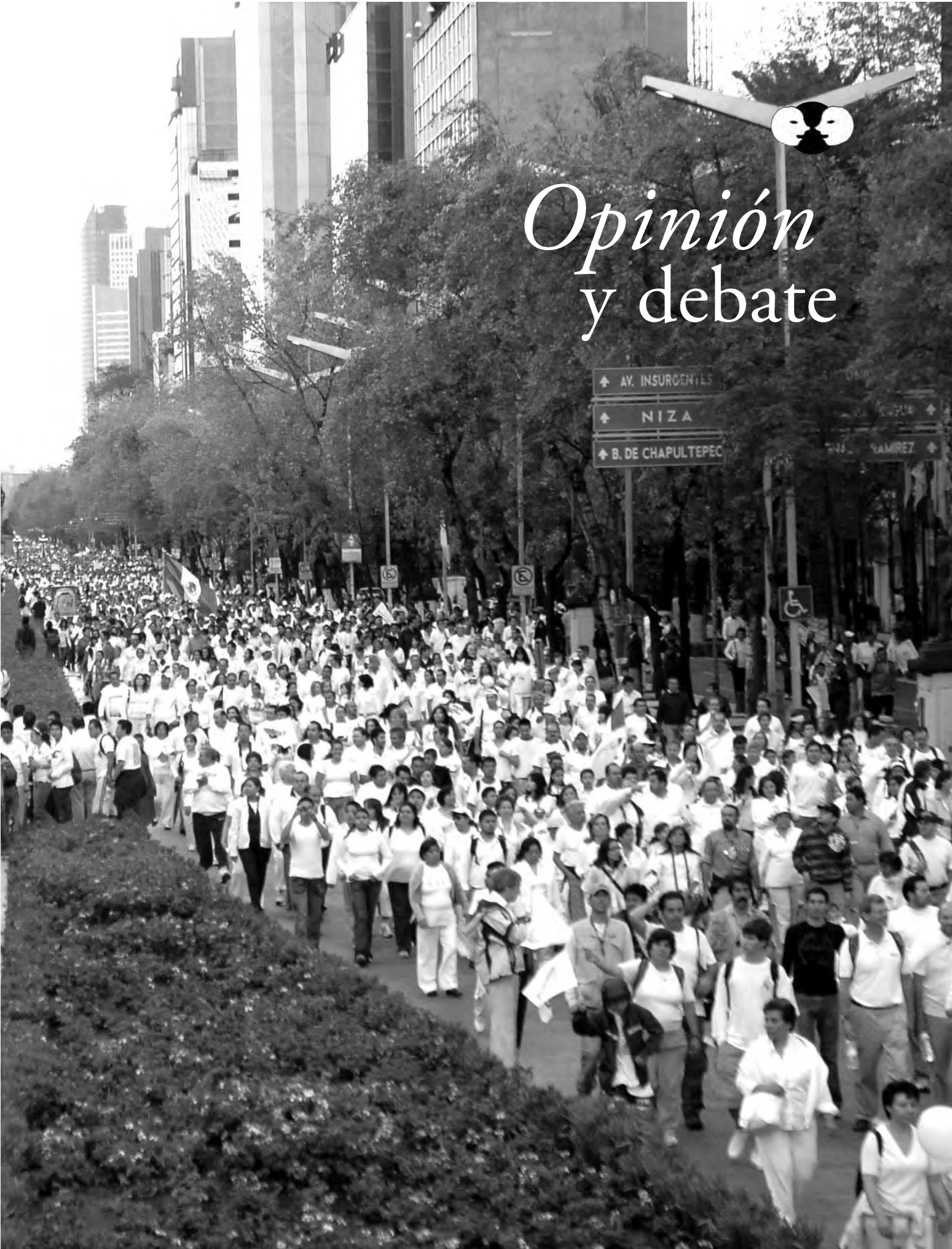
ARTE SANAL
BUENAVISTA
LA TIENDA MAS GRANDE DEL PAIS
ALDAMA

Voz Mgr

Fotografía: Archivo CPHDF.



Opinión y debate



Luis González Placencia*

Seguridad sin derechos

o ¿qué falló en torno al Acuerdo Nacional por la Seguridad?

OPINIÓN Y DEBATE

México recordará a 2008 como el año más violento de su historia reciente; en especial la segunda mitad del año fue escaparate de situaciones que pusieron en entredicho la capacidad del Estado mexicano para enfrentar la delincuencia y para brindar protección a sus ciudadanos. Casos emblemáticos mostraron la punta del iceberg de la ineficiencia, la desorientación e incluso la ausencia de las políticas públicas destinadas a enfrentar el fenómeno de la inseguridad.

En junio, un operativo policial diseñado con fines de impacto mediático en la discoteca *New's Divine* terminó con la vida de nueve jóvenes y tres agentes de policía, y mostró que para el gobierno de la ciudad de México la lucha contra la delincuencia equivale a represión, vejaciones y cosificación de quienes, desde su óptica, son un riesgo para la seguridad.¹ Apenas mes y medio más tarde, la muerte del hijo de un importante empresario a manos de sus secuestradores hizo patente lo endeble que es la línea que divide a las instituciones de seguridad de la delincuencia común, así como lo fácil que resulta para la policía de cualquier nivel verse envuelta en situaciones criminales.² En diciembre se confirmó la noticia de la muerte de la hija de un conocido deportista, ex titular de la Conade, después de una investigación deficiente iniciada un año antes, con motivo de la denuncia de su secuestro a manos de personas que trabajaban para su propia familia. No obstante haber mantenido en silencio el hecho –por así haberlo convenido con las autoridades–

* Psicólogo y sociólogo del derecho. Investigador nacional, nivel 2, con sede académica en el Centro de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Actualmente es titular de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

¹ Cfr. *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine*, México, CDHDF, 2008.

² En agosto de 2008 fue encontrado sin vida el cuerpo de Fernando Martí Haik, hijo del empresario Alejandro Martí, secuestrado 53 días antes por miembros de un grupo de plagiarios conocido como Banda de la Flor. Aunque hay personas detenidas, entre ellos ex policías locales y una agente de la Policía Federal Preventiva, el caso sigue impune. Alejandro Martí anunció recientemente la creación de una asociación civil para la seguridad ciudadana.

en noviembre de 2008, antes de confirmarse la muerte de la joven, sus padres dieron a conocer que ellos mismos señalaron a los presuntos secuestradores y que, a pesar de ello, la Procuraduría General de la República (PGR) no hizo nada para capturarlos.³ El 15 de septiembre, en la Plaza Melchor Ocampo de la ciudad de Morelia, Michoacán, durante los festejos por el aniversario de la Independencia nacional, un grupo de personas, presuntamente involucradas con el cártel del Golfo, hizo estallar dos granadas de fragmentación que produjeron ocho muertes y decenas de heridos, lo que convirtió a este hecho en el primer acto de violencia dirigido contra la población civil.⁴

Por si fuera poco, entre julio y diciembre del año pasado, 10 funcionarios públicos con diferentes cargos en instituciones de seguridad a nivel federal —entre ellos el titular y un director general adjunto de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), así como el ex comisionado de la Policía Federal Preventiva (PFP)— son arrestados bajo la acusación de colaboración con el narcotráfico. Al final del año, los enfrentamientos entre cárteles dejaron un saldo de 5 376 ejecutados —casi 150% más que los ejecutados en 2007— y la violencia está extendida a casi todos los estados de la república.⁵

En reacción a esta situación, y en especial a la visibilidad de los secuestros que victimizaron a personajes notables del escenario nacional, el 30 de agosto de 2008, un numeroso grupo de ciudadanos salió a las calles para mostrar su descontento con la inseguridad reinante en el país. Como consecuencia se creó un acuerdo que fue presentado a la sociedad en general para que se comprometiera con un total de 75 acciones en las que habrían de tomar parte los poderes federales, los gobiernos estatales y municipales, así como el empresariado, el clero, los medios de comunicación y la sociedad civil.⁶ El plazo otorgado a las autoridades para ofrecer resultados fue de cien días y se cumplió el pasado 29 de noviembre. De hecho, con frecuencia se confundió ese plazo con la exigencia planteada por el padre del joven asesinado

a principios del verano por sus secuestradores, quien en una aparición pública ante autoridades relacionadas con el ámbito de la seguridad pública les conminó a renunciar si es que no podían desempeñar con éxito el cargo para el que fueron designados.

Pasados los cien días, apenas pocos resultados fueron reportados. En el contexto de un sabido encono entre el procurador general de la República y el secretario de Seguridad Pública federal, la Secretaría de Gobernación admitió que no había nada que celebrar y que mientras existan agentes de la policía y del Ministerio Público deshonestos no sería posible hablar de logros en materia de seguridad. De acuerdo con las cifras dadas a conocer con motivo de la reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el periodo de los cien días, la denuncia de secuestro descendió de 3.04 a 2.4 por día, fueron liberadas 184 víctimas de secuestro y detenidos 795 plagiarios; también se informó que en los últimos dos años el gasto en seguridad se incrementó en 85%.⁷ El tema es que, desde diversos ángulos, los resultados esperados en torno al acuerdo que tanta expectativa generó, fueron ampliamente cuestionados.

¿Qué falló?, ¿los contenidos del acuerdo?, ¿el plazo mismo de los cien días?, ¿la estrategia del Estado y de los demás sectores? ¿O es que simplemente el crimen organizado ganó la guerra?

En mi opinión, la respuesta a todas las preguntas es un sí rotundo. Falló el plazo, fallaron los contenidos del acuerdo, ha fallado la estrategia y, también, en efecto, el crimen organizado tiene ventaja en la guerra que el Estado ha alzado en su contra.

No obstante su origen legítimo, el Acuerdo Nacional por la Seguridad adolece de problemas que es necesario destacar. Por una parte, se trata de un conjunto de acciones que, pese a que resultan interesantes en lo particular, carecen de contenidos que las hagan, además de necesarias, válidas y factibles. A los poderes y gobiernos locales y municipales se les pide que se comprometan a acciones que hoy en día deben ser parte de sus obligaciones —rendición de cuentas, transparencia, evaluación y corrección de políticas—, pero ello ocurre en ausencia de una visión maestra que indique direcciones precisas para realizar tales acciones —qué tipo de instituciones de seguridad son compatibles con la democracia, qué perfiles se requieren en las y los servidores públicos que las harán funcionar, cómo compatibilizar las políti-

³ Silvia Vargas Escalera, hija del deportista y empresario Nelson Vargas, fue secuestrada a finales de 2007. En diciembre de 2008, la PGR confirmó que un cuerpo encontrado en una casa de seguridad en la delegación era el de Silvia Vargas.

⁴ Entre otros: Rafael Rivera, "Atentan en grito de Morelia: 3 muertos", en *El Universal*, primera plana; 16 de septiembre de 2008, asimismo, *Anuario 2008*, suplemento especial del periódico *Reforma*, enero de 2009, p. 8 y ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, véase <http://www2.scjn.gob.mx/informe2008/PDF1/CJF_ANSJL.PDF>, página consultada el 22 de mayo de 2009.

⁷ *Cfr. Excélsior*, primera plana 29 de noviembre de 2008.

cas de seguridad con los derechos humanos, entre otras cuestiones.

Por su parte, a los demás sectores se les exige, en resumen, que promuevan el respeto a la legalidad, pero también ahí es notable la ausencia de un discurso rector que guíe hacia un entendimiento común sobre lo que debe aceptarse como *legalidad*; y es que las posibilidades van desde el respeto simple y llano de la ley, como suele plantearse en los modelos de *ley y orden* —en los que la simple sospecha de no respetarla convierte a quien así aparece en un enemigo social— hasta una toma de posición que asuma la corresponsabilidad social en el fenómeno delictivo, en su comprensión y atención de fondo.

Enseguida deviene el problema de la ausencia de programa. A la necesidad de una reflexión de fondo sobre el problema de la criminalidad hay que añadir la carencia de programa para cada una de las acciones que configuran el acuerdo. Y es aquí donde el tema de los cien días se torna relevante. Cien días es un recurso retórico, ninguna reforma exitosa se logra en el corto plazo, ni siquiera en el mediano plazo. Aun cuando hay acciones que requieren de ejecución inmediata, los resultados se observan en plazos mayores. Las experiencias de éxito en materia de combate a la inseguridad en el mundo responden a plazos que suponen décadas, con metas intermedias que deben considerar indicadores viables para su evaluación y eventual corrección. La inseguridad y la criminalidad actuales son fenómenos que se han articulado de modo paulatino, a lo largo de años y en el centro de procesos que involucran al mercado y al poder de los medios telemáticos, de modo que desarticularlo, inocularlo, o al menos mantenerlo bajo control, es un asunto que requiere, asimismo, de años. El acuerdo equivale, en este sentido, a esos remedios que prometen bajar de peso en sólo unos días: si lo logran, los efectos secundarios pueden incluso ser mortales; si no lo logran, implican una inversión inútil, fomentan la frustración e incluso, como parece ser el caso, producen severos rebotes.

Aquí se conecta el tercer tema, el de la estrategia, o tal vez habría que decir, el de la ausencia de estrategia. Si bien es cierto que ha habido logros en términos de la captura de importantes miembros de las organizaciones delictivas —de hecho, en 2008 fueron arrestadas siete personas presuntamente involucradas en los niveles más altos del narcotráfico, entre ellos Alfredo Beltrán Leyva, Jesús Zambada y Eduardo Arellano Félix—, la incapacidad del gobierno federal para detener la violencia se explica por su incapacidad para entender que el pro-

blema de la criminalidad organizada tiene poco que ver con la ley y mucho más que ver con el mercado. Como ha ocurrido en los últimos treinta años, la captura de *i capi* no ha disminuido el tráfico de drogas, sólo ha motivado la recomposición de los cárteles y, según he argumentado en otros espacios, la funcionalización del negocio de la droga.⁸ La estrategia del gobierno federal, por tanto, no ha hecho mella en el mercado ilícito de las drogas y, en cambio, sí ha producido importantes violaciones a los derechos humanos. No es casualidad que el Ejército mexicano junto con la PGR sigan siendo las instancias más denunciadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por los abusos cometidos en nombre de la lucha contra el narcotráfico.

En lo que respecta a la sociedad civil, el empresariado, el clero y los medios, hay que decir que mientras no se supere la miopía acerca de la delincuencia y el crimen organizado, sus actos están condenados a fomentar la violencia que tanto temor les causa. El fenómeno delictivo no es ajeno a la estratificación social ni tampoco lo es a la discriminación, el clasismo y el oportunismo económico, político y de clase. Hay en la sociedad —en el empresariado, el clero, los medios y las relaciones sociales en general— corresponsabilidad en torno al delito. Hoy en día tendemos a creer que encerrar personas es la mejor respuesta frente a la inseguridad, sin pensar que parte de esa inseguridad tiene un componente circunstancial, debido a la ausencia de seguridades laborales, educativas, sanitarias y de supervivencia en general en las que viven sumidas decenas de millones de personas.

Finalmente, hay que reconocer que la criminalidad organizada le lleva una ventaja notable al Estado. El mismo día en el que se anunciaban los resultados del plazo de los cien días, fueron ejecutadas 33 personas en diversos puntos del país. Y es que el sentido del delito es siempre el de la ventaja, la ventaja es su razón de ser; por ello el Estado no puede ni debe colocarse a su altura. La lógica de guerra asumida frente al delito ha generado respuestas que, por comprensibles, no dejan de ser primarias, intuitivas y, en la mayoría de los casos, incluso contraproducentes. Al tornarse la política criminal en *combate al delito*, la estrategia se limita a la medición de fuerza con la delincuencia: reducción de garantías

⁸ Cfr. "Criminalidad y derechos: paradojas en el contexto de la interacción contemporánea entre el Estado, individuo y mercado", en E. Bodelón et al., *Contornos y pliegues del derecho. Homenaje a Roberto Bergalli*, Barcelona, Anthropos, 2006, pp. 371-385.

penales y procesales, incremento de penas, más poderes a la policía y los ministerios públicos, regímenes de excepción en las cárceles y militarización.

El fracaso evidente de estas políticas ha incrementado el temor al delito y la indignación social por la impunidad, lo que a su vez acrecienta la severidad social y los sentimientos vindicativos, los llamados desde la sociedad y los partidos a la cadena perpetua y la pena de muerte, la indiferencia y en algunos casos anuencia en torno al maltrato y tortura de presuntos delincuentes, y en posiciones extremas, el recurso a la justicia por propia mano. Si a ello se añaden las violaciones a derechos humanos que son producidas por operativos policiales, por fallas al debido proceso y por la violencia que hoy se vive en las cárceles —que, dicho sea de paso, se han convertido en bolsa de trabajo para la delincuencia organizada— lo que resulta claro es que la política criminal actual no sólo no reduce la violencia; más bien es fuente de nueva violencia —legal, institucional, estructural y de facto— y funcional a la preexistente.

En este escenario, la prioridad de una política pública eficiente la constituye, sin duda, la necesaria reducción de los niveles de violencia. La sociedad y el Estado deben encontrarse en acciones de mutua exigencia y compromiso con la reducción de la violencia. Es en este punto donde la seguridad se revela convergente con la democracia y la cultura de derechos; y es que la reducción de la violencia es una función que sirve al fin de la preservación de los derechos fundamentales, que no es otro que el fin del Estado constitucional de derecho.

En esta visión, el compromiso implica hacer todo aquello que, estando en manos del Estado o de las personas, en lo que a cada uno toca, reduzca la violencia; o bien dejar de hacer aquello que la incremente. La exigencia supone la transparencia, la capacidad de rendición de cuentas y la factibilidad de escrutinio y sanción entre Estado y personas, en el marco y en los niveles en los que debe ser asumido el compromiso con los derechos. Al Estado toca definir un modelo de seguridad que garantice los derechos fundamentales, lo que significa que *seguridad* no sólo comprende los riesgos que provienen de la delincuencia, sino todos los que cons-

tituyen amenazas a los derechos fundamentales —a la propiedad, la integridad y la vida, pero también a un medio ambiente sano, a una vida adecuada, a la salud, la educación y el trabajo, a los satisfactores vitales y a la cultura—. Con esa visión, definir las funciones que ese modelo debe cubrir, en sentido amplio, para el logro de los fines perseguidos: en un primer nivel, la prevención y reducción de la violencia —por una parte, las violaciones a derechos fundamentales y delitos; y por la otra, aquello que produce y actualiza la violencia institucional—, así como, en su caso, su investigación, determinación y sanción; como función de segundo nivel, la legitimación de los procesos implicados en el modelo; y como funciones de tercer nivel, la coordinación entre sus elementos, la planeación y evaluación, así como la rendición de cuentas. Asimismo, la armonización de

subsistemas, normas, órganos, políticas y programas destinados a encauzar las funciones del modelo hacia los fines de acceso, garantía, protección y defensa de los derechos fundamentales, así como el establecimiento de las condiciones necesarias para la construcción de ciudadanía responsable. Por su parte, a las personas toca comprometerse en la reducción de la desigualdad, con el

acatamiento responsable de las normas y, en su caso, de las sanciones por violarlas.

En el marco de estas consideraciones generales de largo plazo, pero también de largo alcance, caben una mirada de posibles soluciones concretas e inmediatas que Estado y sociedad pueden llevar a cabo, cada uno por su parte pero también en *co e inter* acción, para comenzar a construir sociedades solidarias y, en consecuencia, más seguras. En México hay condiciones para desarrollar enfoques y propuestas que, con perspectiva de derechos, no sólo no se opongan, sino que sean ellas mismas garantía de seguridad respecto de todo riesgo que nos amenace. Paradójicamente, la condición para emprender los cambios es asumir el riesgo de enfocar el delito con una lente más amplia, tan amplia que nos muestre, incluso, que Estado y sociedad tenemos corresponsabilidad en el problema y que, en esa medida, estamos ambos obligados a ser corresponsables también en su solución. ●



Fotografía: Archivo COPIE.



Fotoilustración basada en una fotografía del Archivo coniar.

Miguel Ontiveros Alonso*

Policía de investigación y derechos humanos

Hay muchas cosas que están mal en nuestras policías. Hay muchas otras que están aún peor en la sociedad. ¿Saben los ciudadanos cómo se forma —si es que esto se hace— a sus policías en derechos humanos? ¿Lo saben las comisiones de derechos humanos a lo largo del país? ¿Qué hay respecto a los derechos que tiene el agente policial? Hay una multitud de interrogantes que se pueden formular acerca de la función policial y el respeto al ordenamiento jurídico. También las hay en torno a la salvaguarda de los derechos ciudadanos y a las consecuencias a que los agentes policiales se hacen acreedores por violar la ley.

Voy a fijar mi atención solamente en dos rubros poco abordados hasta hoy: 1) la formación de la policía de investigación en materia de derechos humanos, y 2) el desprecio del ciudadano a su policía. Por motivos de espacio, fijaré mi atención en la policía de investigación del Distrito Federal (Policía Judicial), aunque quizás algunas reflexiones resultarán válidas para el resto de las organizaciones policiales.

La formación de la policía de investigación en derechos humanos

Es tradicional en nuestro país; el interés de las instituciones policiales —de quienes las concibieron y quienes han dirigido sus destinos— estuvo alejado casi por completo de lo que debió ser: salvaguardar los derechos y bienes de la comunidad a la que se deben y de la que forman parte. La consecuencia es de dominio público. A nadie escapa la imagen del policía desinformado (y desaliñado), sin experiencia, corrupto y al servicio de intereses particulares de sus mandos.

* Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y director general del Instituto de Formación Profesional (IFP) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

No sé si por compromiso con la legalidad o por simple necesidad de legitimación, pero a nivel de la policía de investigación se generó un cambio definitivo que va desde su propia concepción, su formación, hasta el desempeño de las atribuciones que constitucionalmente le han sido atribuidas. Que un policía judicial reflejara miedo o terror al ciudadano era algo que no podía sostenerse más; éste es un problema pendiente de ser resuelto. Pero hay datos objetivos que muestran avances importantes y resultados inobjetable que el ciudadano, al igual que destacados especialistas en la materia, todavía no conocen o se niegan a aceptar (pareciera que para algunos colegas la Policía Judicial está destinada a ser corrupta y mediocre para siempre).

Único en el país –incluyendo los casi 200 años de independencia–, el modelo de formación vigente de la Policía Judicial del Distrito Federal se lleva a cabo a través de la carrera de Técnico Superior Universitario en Investigación Policial (TSUIP), acreditada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), entidad que a su vez expide la cédula correspondiente de policía investigador. Este modelo de formación inicial incluye tres años para acceder a la plaza de policía judicial: uno de formación en aula y dos de seguimiento y prácticas en agencia. ¿Y todo esto qué significa?

Significa que las nuevas generaciones de policía de investigación del Distrito Federal están formadas con los estándares más altos en el país. Significa también que los policías judiciales que egresan del Instituto de Formación Profesional (IFP) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) no están formados con base en la intuición, sino a través de un proceso cuidadoso que incluye un modelo de reclutamiento ejemplar. Antes de iniciar su carrera, los aspirantes se someten a exámenes de todo tipo (psicológico, psicométrico, de personalidad, toxicológico, de conocimientos y destrezas físicas). Pero esto no basta, pues quienes acreditan dichos exámenes son visitados en sus propios domicilios por un psicólogo, un trabajador social y un mando de la propia policía. Sus familiares son entrevistados, al igual que sus vecinos. El interior de sus domicilios es fotografiado y contrastado con lo que los aspirantes han manifestado al inscribirse en el proceso en el propio Instituto.¹

¹ La visita domiciliar es la prueba más contundente a la que cualquier persona puede someterse, pues saltan a la vista factores muy importantes, como su forma de vida, antecedentes familiares, e incluso algunos rasgos que en ocasiones denotan violencia familiar o descomposición de su núcleo más cercano.

Quien logra ingresar al Instituto debe cursar y acreditar 1998 horas-clase correspondientes a 40 materias enmarcadas en tres ejes temáticos: 1) Jurídico y normativo; 2) Fundamentos técnicos y científicos para la investigación policial, y 3) Operatividad policial; además de realizar y defender una tesina vinculada a la función policial o a las ciencias penales. Si lo logra, después de un año puede pasar a la siguiente etapa de formación: dos años de prácticas en agencia. Señalo todo esto porque el proceso de formación inicial tiene un basamento metodológico bien sustentado en materia de derechos humanos. Precisamente las dos primeras materias a cursar y aprobar de la carrera son Marco jurídico de la actuación policial I y Derechos humanos. Todavía en el primer semestre, el aspirante a policía judicial debe acreditar las materias Servicios a la comunidad y Taller de primeros auxilios.

Más adelante, en el segundo semestre, habrán de acreditarse las materias Marco jurídico de la actuación policial II, Ética policial y Participación ciudadana, para concluir con el Taller de investigación sobre violencia familiar. Todo esto además de las diversas materias vinculadas a la función policial, la investigación científica del delito y decenas de otros temas que no voy a señalar aquí.

¿Sabrán los ciudadanos todo esto? ¿Habrá algún investigador destacado en México que se haya interesado en analizar los procesos de formación de nuestra policía?² ¿Se habrán percatado que alumnas con estudios de posgrado –con maestrías en ciencias penales, por ejemplo–, están por egresar del Instituto en calidad de agentes de policía judicial? En tres años de administración, no hemos recibido una sola solicitud de información al respecto en la sede del Instituto y dudo mucho que esto vaya a suceder.

Hasta ahora, puedo afirmar que la única institución interesada en lo que aquí señalo es la propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Su titular visita cada año el Instituto de Formación Pro-

² De diciembre de 2006 a la fecha son muy pocos los especialistas e investigadores que se han interesado por tener contacto con el Instituto que forma a la policía de investigación del Distrito Federal: José Arturo Yáñez Romero y Miguel Rivas, quienes son profesores-investigadores del IFP, Ernesto López Portillo, Samuel González y Luis de la Barreda (quien hace poco nos solicitó la tira de materias de la carrera de Técnico Superior Universitario en Investigación Policial). Aunque no tiene como eje rector el proceso de formación de la policía, la investigación más seria realizada hasta ahora en torno a la problemática que envuelve a la Policía Judicial es la realizada por los distinguidos investigadores Elena Azaola y Miquel Àngel Ruiz Torres, *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México, Fontamara, 2009.

fesional y dialoga con los aspirantes,³ y uno de sus visitantes, Luis González Placencia, es un actor importante durante nuestros foros y debates en la materia, además de generar conocimiento con sus publicaciones que el propio IFP ha editado.

Lo señalado hasta ahora podría calificarse de una simulación. Podría decirse que el autor de este artículo es el director del Instituto y no le queda otra opción que defender lo que hace. Pero como no se me invitó a escribir en esta revista para simular absolutamente nada, voy a señalar un dato que puede echar por tierra las críticas que a diario se hacen a la Policía Judicial: no existe un solo agente de la Policía Judicial egresado del Instituto a mi cargo bajo este modelo de formación que haya sido sancionado por la comisión de un delito (y ya son 10 generaciones de técnicos superiores que están en la operatividad).

Todo lo dicho hasta ahora no puede borrar los abusos, torturas, secuestros y delitos cometidos por agentes de la Policía Judicial en sus 90 años de historia. Pero habrá que entender que cuando se creó esa institución policial ni siquiera había instituto en el cual formarse.⁴ Con esto quiero decir que durante años los esquemas para acceder a una plaza de policía se aplicaban de la forma más brutal posible: por simple designación del procurador y, ya más cercano a nuestros días, a través de un curso de dos a tres meses (y así se hace todavía en la mitad de los estados de la república).

Hoy siguen en la operatividad muchos agentes que no pasaron por un proceso de reclutamiento ni de formación. Pero habrá que preguntarse si la responsabilidad es de ellos o del propio Estado y sus instituciones que no generaron las condiciones para aplicar esos procesos y que ni siquiera les han brindado las herramientas básicas para su función de investigación. Hoy, esos colegas policías están siendo sometidos a las mismas pruebas y cursos para homologar sus conocimientos y habilidades en armonía con las nuevas generaciones. Se trata de subsanar los errores y omisiones del pasado, no queda otra opción. La aplicación de las evaluaciones y el proceso de certificación contemplado en la reciente

reforma constitucional será una buena prueba para su permanencia o promoción en la institución.

Acerca de la formación de la policía de investigación en materia de derechos humanos se puede decir multitud de cosas. Voy a señalar un último punto que me parece interesante. Además de que este modelo de formación inicial está acreditado por la SEP y que la CDHDF colabora de forma muy cercana en el proceso, resulta que esa formación se ve enriquecida con la participación constante de los especialistas más importantes a escala mundial. Que Raúl Zaffaroni, Francisco Muñoz Conde, Claus Roxin o Winfried Hassemer hayan formado parte del proceso de formación de las últimas generaciones es algo que –por lo menos– debiera llamar la atención. Apenas hace unos meses, Luigi Ferrajoli participó en el Instituto dialogando con nuestros aspirantes a policías de investigación en torno a su perspectiva de los derechos humanos –un destacado visitador de la CDHDF fungió ese día como traductor de las preguntas que los aspirantes le formularon al propio Ferrajoli–. En los próximos meses Elena Larrauri dialogará con los aspirantes de la 11ª generación en torno a los derechos humanos y el fenómeno de la violencia familiar, y Joachim Vogel lo hará acerca de la participación del policía en el sistema procesal acusatorio. Puede ser que me equivoque, pero sospecho que algunos institutos, centros de investigación y universidades (públicas y privadas) a lo largo del país quisieran tener en sus aulas a quienes han impartido cátedra aquí.

No obstante los esfuerzos que los aspirantes a policías de investigación realizan cada día para mostrar sus capacidades –algunos en activo ya han privado de la vida a asaltantes y secuestradores en salvaguarda de la integridad de las víctimas– la sociedad les desprecia. Este desprecio ha sido impulsado también –e infelizmente– por miembros de la comunidad de investigadores de nuestro país. De ello me ocupo a continuación.

El desprecio del ciudadano a su policía

No sé si haya un país en el resto de Iberoamérica en que se ofenda y desprecie a la figura policial más de lo que se hace aquí. En México, los policías son considerados –todos por igual– como un peligro para la tranquilidad de las personas, como un riesgo para la integridad individual y como seres corruptos e ignorantes. Esto puede sonar un poco fuerte y hasta molesto, pero no hay que ser especialista en la materia para saber que es así. Quien lo dude, puede salir a cualquier cruce en horas de in-

³ La CDHDF participa también en el proceso de formación, pues a través de sus especialistas imparte periódicamente varios de los módulos y materias que se han señalado aquí, tarea que hace sin retribución económica alguna.

⁴ Fundado en febrero de 1938, el Instituto de Formación Profesional (IFP) de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), es el primer instituto de México. Más tarde fueron fundados la Casa de España, hoy Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y los restantes de las procuradurías del país, así como el propio Instituto Nacional de Ciencias Penales de la PGR, fundado aproximadamente 40 años después del IFP.

tenso tráfico y escuchar las agresiones verbales que sufren los agentes constantemente. También puede observar cómo el ciudadano se ofende y hasta insulta al policía que le impide dar una vuelta prohibida. Aplicar la ley y exigir respeto al ordenamiento jurídico es algo socialmente aceptado, pero si es un policía quien nos lo recuerda, entonces es una agresión insostenible que no merece otra cosa más que ofender a ese sujeto uniformado, aventarle el coche hasta donde se pueda y quejarse por no haberse podido estacionar en lugar prohibido.

Con toda la carga emocional que eso significa, el agente de la policía debe regresar a casa y mostrarse orgulloso con su familia, atender las necesidades familiares y pensar si al día siguiente el destino hará viuda a su esposa y huérfano a su hijo. Mientras esto sucede, cientos de ciudadanos que todos los días se quejan de su policía simulan hasta el hartazgo ser buenas personas –amables y cordiales–; al mismo tiempo que ofrecen 100 pesos para que ese policía, que antes tacharon de corrupto, les permita seguir su camino evadiendo así la multa, estimulan la corrupción que antes denostaban. Las cosas están mal en la policía, pero están peor en la sociedad.

Voy a señalar un dato interesante que debiera ser objeto de una investigación antropológica seria. En 2007, durante el primer año de formación de los aspirantes a policías de investigación, detectamos en el Instituto varios casos de depresión en alumnas y alumnos. Integramos un grupo de atención psicológica y les dimos seguimiento a través del área de desarrollo humano. El resultado fue sorprendente: las alumnas y alumnos atendidos estaban desestabilizados emocionalmente porque sus propias familias los discriminaban debido a que querían ser policías. Algunos de ellos eran rechazados por sus padres –quienes los presionaban para abandonar la carrera– y a tres de ellos sus hijos les preguntaban si eran corruptos. En otros casos, los hijos se quejaban con ellos porque en la escuela eran objeto de burlas al saber que sus padres estaban estudiando para ser policías judiciales.

La solución al problema resultó hasta cierto punto sencilla: invitamos a las familias de todos los aspirantes al IFP. Visitaron las instalaciones, convivieron con profesores y con los directivos. Acudieron a las clases y les mostramos lo que aquí se hace y lo que pensamos de la carrera policial. El resultado –entre lágrimas de algunos padres– fue que no tenían la más mínima idea de lo que pasaba en el Instituto (algunos nos decían que aquí se alimentaban mejor que en casa y que el becario, que recibe 4 500 pesos mensuales durante su formación, ganaba más que ellos mismos en sus labores diarias). Todos los aspirantes atendidos psicológicamente se graduaron

y se encuentran en las filas de la Policía Judicial. Como señalé antes, las cosas están muy mal en la sociedad.

Termino con una reflexión dirigida a mis colegas académicos que se ocupan de la tarea policial. Un día sí, el siguiente también, se escuchan por todas partes críticas a la Policía Judicial del Distrito Federal. Esto es un fenómeno plausible, pues genera –aunque sea de forma muy moderada– reacciones en las autoridades para mejorar, lentamente, lo que sucede en las corporaciones policiales. Además, esa crítica es el mejor método para advertir a las autoridades –para dejarles claro– que son observadas y que pueden perder el cargo que ostentan. Pero hay ocasiones en que la crítica a la policía está basada en una brutalidad académica del tamaño de una catedral. Sólo un ejemplo: hace unos días leía en una columna del periódico *Reforma* –sección Justicia– que los agentes de la policía ni sabían las reglas del uso de la fuerza y que las academias no enseñaban las reglas del uso de la fuerza policial. Por eso, se dijo ahí, los policías ignoran cómo aplicar la fuerza.

¿De dónde obtuvo esa información nuestro distinguido columnista? ¿Con base en qué hace una afirmación así? En los casi tres años que tengo de dirigir el IFP ni él ni ningún otro investigador nos ha pedido información acerca de este tema. Tampoco lo hemos visto por aquí y sospecho que no ha puesto un pie en el Instituto donde se forma a la Policía Judicial de la capital de la república. Si algún día se atreve a dejar su escritorio, podría ver nuestros manuales de formación inicial –que no existen en otras academias de Iberoamérica–, leer nuestra Ley que Regula el Uso de la Fuerza (comentada), y analizar las estadísticas derivadas de la capacitación que en uso de la fuerza impartimos a los 4 000 agentes investigadores de esta ciudad. Podría observar los resultados de la evaluación aplicada apenas en noviembre de 2008 a todos nuestros policías de investigación, e intentar contestar él mismo el examen. De los 4 000 agentes evaluados, 27 reprobaron (0.71%), todos ellos regresaron al Instituto, fueron capacitados y aprobaron finalmente la evaluación. Creo que algunos colegas “especialistas en temas policiales” no aprobarían ese mismo examen. También las cosas están mal en la academia y sus investigadores. Con palabras de uno de mis filósofos preferidos, “hacer crítica, destruir, no es difícil. El último peón de albañilería sabe hincar su herramienta en la piedra noble de una catedral. Construir, ésta es la labor que requiere maestros”. Retomando el título de la reciente obra de Elena Azaola: también en los institutos, centros de investigación y universidades hay “investigadores de papel”. 🍷

Luis Arriaga Valenzuela*

Abusos militares y falta de control civil sobre el Ejército

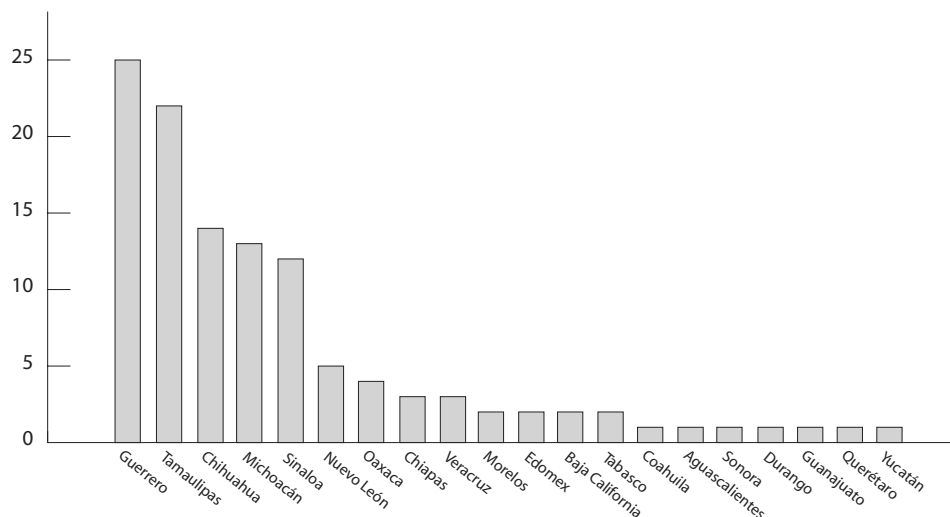
Desde el inicio de este sexenio hemos sido testigos de un constante incremento en la participación de las fuerzas armadas en tareas propias de las autoridades civiles. Así ha ocurrido, sobre todo, en los ámbitos de seguridad e investigación de los delitos. Depositar en manos castrenses tareas tan delicadas conlleva riesgos significativos en cuanto a la vigencia de los derechos humanos, no porque algunos elementos transgredan las leyes sino porque el Ejército, en tanto institución, fue creado para otros fines. Su lógica tiende a buscar la eliminación de aquéllos a quienes considera enemigos.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Centro Prodh), publicó recientemente un informe en el que da cuenta de las violaciones a derechos humanos cometidas por militares que han participado en los operativos conjuntos contra el narcotráfico durante 2007 y 2008. La investigación fue realizada con base en las notas publicadas por la prensa, lo que permite conjeturar que existe un mayor número de abusos.

En los dos años pasados fueron reportados en los medios por lo menos 120 casos o situaciones de presuntos abusos cometidos por las fuerzas armadas. La siguiente figura muestra la distribución de estos abusos por entidad:

* Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Centro Prodh). Abogado por la Universidad Iberoamericana y maestro en Filosofía Social por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Cuenta con estudios especiales en derecho internacional de los derechos humanos por la American University en Washington, D. C., y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

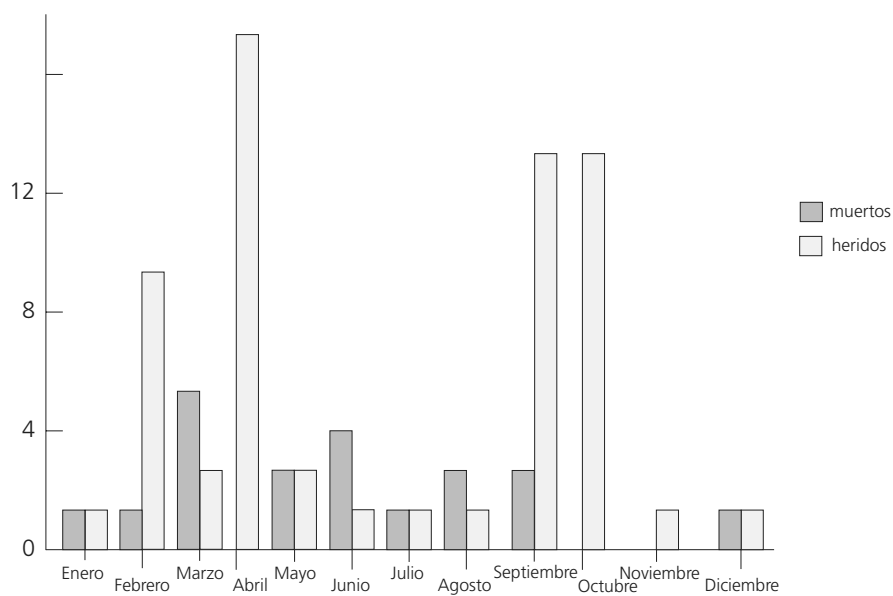
Gráfico 1. Casos de abusos por parte de militares reportados por entidad



Nota: Total de casos de abusos reportados en medios de comunicación entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2008, desglosados por entidades. Sólo aparecen aquellos estados que registran algún tipo de violación.

En los encuentros con militares durante 2008, al menos 17 personas perdieron la vida y 39 fueron heridas a causa de alguna agresión.

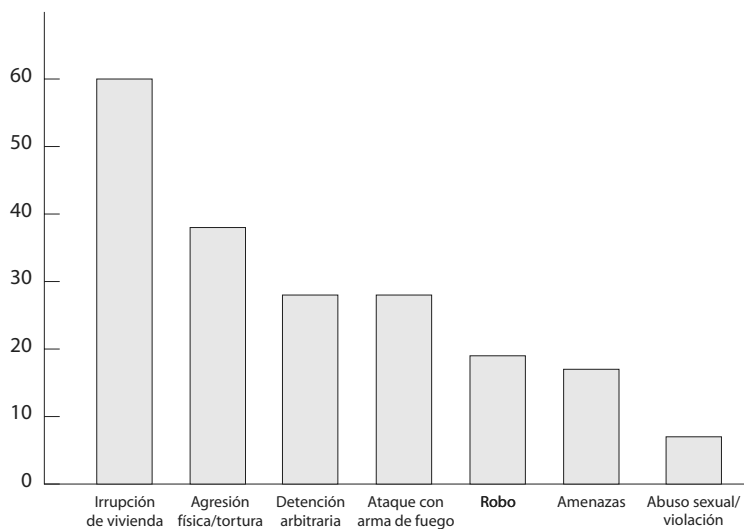
Gráfico 2. Muertos y heridos reportados por mes, 2008



Nota: Muertos y heridos en los casos de abusos del gráfico 1, desglosados por mes. En total representan 17 muertos y 50 víctimas de abusos de otra índole; se quitó un solo caso en el cual 150 indocumentados fueron detenidos, entre denuncias de agresión física, en Oaxaca.

Los abusos más frecuentes son los cateos ilegales, la agresión física, el ataque con arma de fuego y las detenciones arbitrarias.

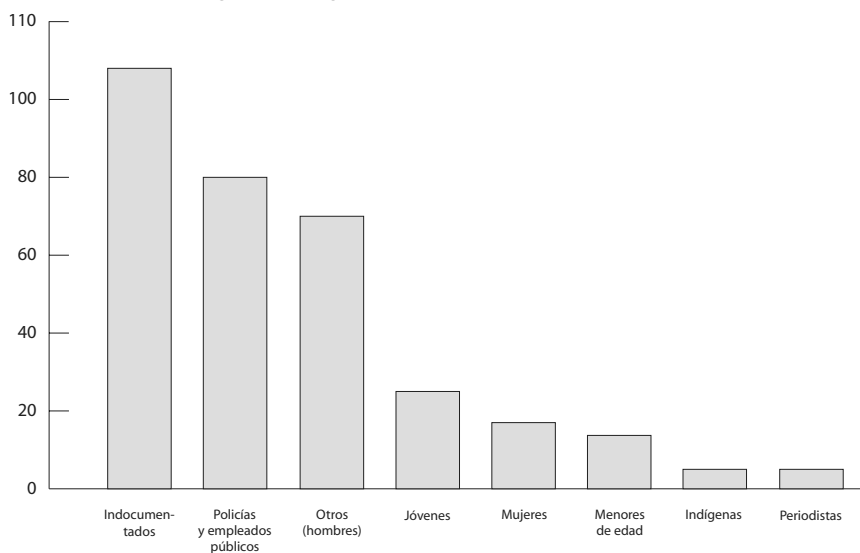
Gráfico 3. Tipos de abusos denunciados en los 120 casos analizados



Nota: Para realizar este gráfico cada abuso se contabilizó en una categoría, sin embargo un mismo caso pudo entrar en diferentes categorías. Por ejemplo, un cateo en un domicilio con violencia física se contabilizó en irrupción de vivienda y en agresión física (contabilizado por número de casos, no por número de víctimas).

Entre los grupos sociales violentados encontramos a menores de 18 años, jóvenes (18-24 años), mujeres, indígenas, migrantes, indocumentados, periodistas y un número importante de servidores públicos.

Gráfico 4. Algunas categorías de víctimas en los 120 casos analizados



Nota: El presente gráfico se enfoca en algunos grupos sociales vulnerables o grupos destacados en los resultados del estudio. Cada víctima se contabiliza en todas las categorías que le correspondan. Sin embargo, dado que los datos de las víctimas a menudo no aparecen en las notas de prensa sobre abusos militares, no se pudo realizar una exhaustiva categorización por identidades.

Controles civiles sobre el Ejército

Considerando esta situación de riesgo, ahora que el Ejército está en las calles y ocupa un lugar cada vez más importante en la vida pública es indispensable fortalecer los controles civiles sobre las fuerzas armadas. Nos referimos a la necesidad de que, en su funcionamiento, el Ejército rinda cuentas y se someta a autoridades ajenas a la esfera castrense y las reglas de la democracia, y deje de constituirse como poder autónomo.

El establecimiento de controles civiles sobre el Ejército puede expresarse de muy diversas maneras: mediante el fortalecimiento de las comisiones legislativas que lo supervisen, a través de la designación de civiles en puestos de mando dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), o incrementando la transparencia de la institución. Las organizaciones civiles de derechos humanos en México hemos focalizado nuestra labor en un aspecto muy específico, pero no por ello menor, del control civil sobre el Ejército: la subordinación de los militares a la justicia civil cuando cometen violaciones a los derechos humanos.

La aplicación del orden jurídico que nos rige es lo que buscamos quienes exigimos que los tribunales militares conozcan únicamente delitos relacionados con la disciplina militar. En el ámbito nacional, la propia Constitu-

ción limita la extensión del fuero militar sobre civiles. El artículo 13 establece que “subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar”. Además ordena que “cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

No se necesita ser un jurista avezado para distinguir que el constituyente de 1917 quiso preservar el fuero militar única y exclusivamente para los delitos cometidos en contra de la disciplina castrense. Quienes redactaron nuestra Constitución, sin embargo, no contaban con que tal disciplina sería definida por el propio Ejército —en su Código de Justicia Militar— de una manera expansiva, para abarcar incluso aquellos delitos que atentan contra civiles y los afectan en sus bienes jurídicos fundamentales. Tampoco pudieron prever que el Ejército se constituiría como un poder incuestionable a lo largo del siglo XX, de manera que ni los legisladores ni los jueces se atreverían a acotar esa concepción inaudita de la *disciplina militar*. Así, a partir de una ley secundaria como lo es el Código de Justicia Militar se ha infringido reiteradamente una norma constitucional, con la complacencia de casi todos los implicados.

La justicia militar, por definición, es parcial. Esto se puede afirmar no sólo atendiendo en cada caso a las condiciones subjetivas de los juzgadores castrenses, sino



Fotografía: Cortesía de Amnistía Internacional España.

también, sobre todo, a las condiciones objetivas que enmarcan su actuar. Un ejemplo de ello es que el Ministerio Público militar puede abstenerse de ejercer acción penal cuando no se acrediten ni el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad, pero también —esto es lo sorprendente— cuando así lo ordene el secretario de la Defensa Nacional. Los jueces militares no forman parte del Poder Judicial sino que están insertos en la propia estructura de la Sedena.

Pese a ello, la inusual extensión del fuero militar que prevalece en México no está exenta de discusión: en la época contemporánea no se ha cuestionado aún la constitucionalidad de las normas que definen la disciplina castrense en el Código de Justicia Militar; sin embargo, a partir de un juicio de amparo presentado por el Centro Prodh y Fundar, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tendrá, en breve, la oportunidad de definir esta importante cuestión.

Aunque hay suficientes elementos para restringir el fuero militar desde la Constitución, la SCJN deberá considerar también los vastos desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos. Tales interpretaciones, realizadas por órganos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), son claras: “en un Estado democrático de derechos la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con la función que la ley asigna a las fuerzas militares”. Así se pronunció también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al concluir su reciente periodo de sesiones como resultado de una audiencia temática sobre jurisdicción militar sostenida por diversas organizaciones civiles. A través de su comunicado de prensa 13/09, expresó que “los Estados tienen la obligación de suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones a derechos humanos; y éstos, en todos los casos, los recursos penales de la jurisdicción ordinaria, independientemente de si las violaciones a ser juzgadas fueron o no cometidas por militares”.

No fue distinta la apreciación de la comunidad internacional, expresada en el reciente Examen Periódico Universal practicado a México por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En él, varios Estados expresaron su preocupación por la manera en que se entiende la justicia militar en nuestro país.

En estas circunstancias, hay suficientes consideraciones para restringir el fuero de guerra y fortalecer, con

ello, el control civil sobre los militares en una coyuntura crucial como la presente. Sin embargo, para las y los defensores de derechos humanos prevalece una consideración fundamental en esta exigencia: la vivencia de quienes han sido víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas por militares. Y es que las organizaciones mexicanas hemos documentado por años la impunidad en la que éstas quedan cuando son investigadas por el propio Ejército. Son elocuentes los testimonios: la desaparición de Rosendo Radilla Pacheco, Alicia de los Ríos y tantos otros en los setenta; la tortura de los ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera; la violación y tortura de las indígenas mixtecas de Guerrero, Francisca Santos y Victoriana Vázquez; la violación y tortura de la indígena tlapaneca Valentina Rosendo Cantú; la violación y tortura de las hermanas tzeltales de Chiapas, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, entre otros casos dolorosos, son la más contundente muestra de que el fuero militar no es garantía de independencia e imparcialidad, ni mucho menos de eficiencia en las investigaciones. Esta lacerante impunidad no es una “creencia” de la sociedad civil: es una brutal lección histórica.

Tal motivo determina nuestra actuación; desde hace 20 años, en diversos contextos, el Centro Prodh ha acompañado a víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos. Lo hemos hecho porque hemos sido interpelados por su dolor y, en ocasiones, por su impotencia.

Especialistas y representantes de la sociedad civil han insistido en que la militarización no es la salida al clima de inseguridad imperante. Esto es confirmado por Human Rights Watch al expresar que los abusos militares, como los documentados en su más reciente informe, “son contrarios a uno de los principales objetivos que deben cumplir las fuerzas armadas durante los operativos de seguridad pública: aplicar la ley y proteger a la población”. La injerencia militar en tareas de seguridad pública tampoco constituye una política capaz de disminuir, en el largo plazo, el poder acumulado por la delincuencia organizada tras años de crecer al amparo de las autoridades, debido entre otras cosas a que estas complicidades permanecen inalteradas. Lo cierto es que actualmente el Ejército está en las calles y que, en los hechos, su rango de actividades crece día con día; en este contexto, es preciso demandar que prevalezcan los controles civiles. En nuestro presente, ésta es una asignatura urgente que la Suprema Corte deberá acometer. ●





Acciones CDHDF



PROCESO DE LA C
La política
de

Propuesta para una reforma integral de las policías del Distrito Federal*

El 20 de junio de 2008, en la discoteca New's Divine, 12 personas –nueve jóvenes y tres servidores públicos, hombres y mujeres– perdieron la vida debido a la intervención que agentes de Unipol¹ realizaron con la finalidad expresa de actuar en contra de la presunta distribución de alcohol y drogas a niños, niñas y adolescentes.

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la planeación y ejecución del operativo demostró la ausencia total de una perspectiva de derechos humanos en la política de seguridad pública de la ciudad, lo cual fue el factor principal del desenlace fatal que tuvo dicha intervención policial.

Por ello, el presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria, convocó a un amplio sector de la sociedad civil para organizar y promover una consulta ciudadana que permitiera construir una propuesta tendiente a modificar lo necesario para reformar a las policías de la ciudad y aproximarlas a un modelo democrático y respetuoso de los derechos humanos. Así nació la consulta ciudadana La Policía que Queremos, que posibilitó a las y los habitantes del Distrito Federal expresar lo que, en su opinión, son las características que deben tener las corporaciones policiacas de la ciudad, el modelo al que debe responder su formación y marco de actuación, y los mecanismos de control necesarios para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos encargados de la seguridad pública en el Distrito Federal.

Para el colectivo que asumió su diseño, promoción y realización, la consulta supuso un compromiso: llevar esa opinión a los órganos de gobierno del Distrito Federal,

* Resultados y compromisos de la consulta ciudadana La Policía que Queremos. Véase <https://directorio.cd hdf.org.mx/informes/2009/aldf/Informe_anual_vol3.pdf>, página consultada el 28 de mayo de 2009.

¹ Corporación formada por acuerdo del jefe de Gobierno que agrupó a miembros de las policías preventiva y judicial del Distrito Federal.

en especial a la Asamblea Legislativa (ALDF) y al Ejecutivo local, para que éstos, a su vez, asumieran la tarea de materializar las propuestas que resultaran de la consulta.

Así, la Propuesta general para una reforma integral de las policías del Distrito Federal es el resultado de la consulta y contiene cinco acciones que configuran un ambicioso programa de reforma que busca la transformación radical de las policías de la ciudad de México. Estas acciones resumen el sentir de más de cien mil habitantes del Distrito Federal, hombres y mujeres, expresado en cerca de 360 mil propuestas que representan la mirada que las y los capitalinos tienen acerca de la policía y, sobre todo, las expectativas que todas y todos tenemos en torno a la policía que queremos.

Programa de trabajo

Personal de la CDHDF, de Alianza Cívica y de Insyde realizaron un ejercicio para presentar las propuestas articuladas en forma de programa, lo que consistió en identificar cuáles de ellas podrían incluirse en otras más generales para que, al atender estas últimas, se acataran las específicas.

Así, se estableció que la reforma policial requería la creación de tres órganos y el diseño, ejecución y evaluación de cinco procesos. Los órganos y procesos serían los siguientes: la Comisión para la Reforma de la Policía, que tendría a su cargo formular un nuevo modelo de policía y dos procesos relacionados con la tarea de reingeniería policial; el Auditor Externo y el Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad serían responsables de dos procesos, internos y externos, que se refieren a la observación y escrutinio ciudadanizado en torno a la policía.

La creación de los órganos tiene que ser inmediata para que los procesos inicien a la brevedad; para ello es preciso efectuar cinco acciones:²

Acción 1. Crear una Comisión para la Reforma de la Policía que establezca un modelo de policía democrática

La ALDF deberá crear la Comisión para la Reforma de la Policía y emitir una convocatoria con los requisitos para conformarla. El decreto de su creación considerará, por lo menos:

- Que la vida institucional de la Comisión dependa del logro de sus objetivos y que ésta no se extienda más allá de los dos años.
- Que los objetivos general y específicos de la Comisión se orienten a: 1) diseñar un modelo de policía democrática que armonice seguridad y respeto a los derechos humanos; 2) determinar el perfil idóneo para que las y los agentes de las policías de la ciudad se apeguen a éste; 3) proponer la reingeniería institucional de las policías de prevención y auxilio a la ciudadanía, así como de investigación, y 4) la evaluación de los cambios operados.
- Que los objetivos se calendaricen en una agenda de trabajo limitada en tiempo y sujeta a evaluación permanente por parte de la Asamblea Legislativa.
- Que sus 11 integrantes sean nombrados por la ALDF de la siguiente manera: dos ciudadanos a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil; tres expertos en materia de la policía a propuesta de organismos académicos; un representante de alto nivel del presidente de la CDHDF; un representante de alto nivel de la Comisión de Seguridad Pública de la ALDF; tres representantes de alto nivel del secretario de Seguridad Pública, y un representante del procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Las reglas básicas de organización de la Comisión, incluidas sus facultades, la instauración de una presidencia a cargo de alguno de los miembros que no sea servidor público, las condiciones para permanecer en la Comisión o las causas por las que puedan ser removidos de ella.
- El presupuesto para el desarrollo de las funciones de la Comisión.
- Los alcances y límites de la Comisión para emitir su reglamento y normas de operación.
- El plazo para la emisión de la convocatoria, que no debe exceder de 50 días posteriores a la emisión del decreto.
- El plazo para la instalación formal de la Comisión que no debe exceder de 30 días posteriores a la emisión de la convocatoria.
- La obligación de la Comisión de formular las necesidades de armonización de la reforma con el nuevo marco jurídico de la seguridad pública a nivel nacional, en el contexto de la reforma penal constitucional.

² Aunque el orden en el que se presenta cada acción en este programa no es relevante si se emprenden simultáneamente –aunque los procesos dependen de la creación de los órganos–, si la implementación del programa no es simultánea, conviene primero crear la Comisión y de inmediato iniciar los procesos de reingeniería, e instaurar en el mediano plazo los órganos y procesos de vigilancia como aquí se plantea.

Acción 2. Reestructurar las organizaciones de la Policía para que sean afines a ese modelo de policía democrática

Para realizar esta acción, la Comisión para la Reforma de la Policía debe definir el modelo de policía democrática. Posteriormente, debe convocar a un equipo de investigación para que elabore el informe que ofrezca los insumos para la reingeniería institucional.

El equipo de investigación debe conocer las características del modelo de policía democrática, debe ser multidisciplinario y contar con expertos en diseño organizacional, política pública, cambio de actitudes, seguridad pública y policía.

El informe debe incluir una fase diagnóstica y una fase propositiva, y estará destinado a:

- Determinar y visibilizar las zonas de opacidad que permiten un uso interesado y decisionista del arbitrio de la policía; la existencia y alcance de contextos informales de autoridad; la existencia, alcance y capacidad de conormación de reglas informales; los criterios, causas y efectos de la transmisión del saber institucional; los mecanismos formales e informales de rendición, interna y externa, de cuentas y sus consecuencias; y la dinámica y los efectos de las políticas de comunicación interna y externa.
- Diseñar, valorar y proponer criterios para acotar y transparentar el arbitrio de la policía; mecanismos para eliminar los contextos informales de autoridad; reglas de operación formales, transparentes y sujetas a control en todos los niveles y situaciones que impliquen decisiones cruciales para el funcionamiento democrático de la organización; un programa de cambio de actitudes que opere en la formación de nuevos(as) policías y en quienes conforman las corporaciones; mecanismos eficientes de rendición interna y externa de cuentas; un modelo de comunicación interna y externa que garantice la transparencia y la rendición eficiente de cuentas; y los mecanismos para evaluar los cambios institucionales una vez operados.

El equipo de investigación entregará por escrito un informe con el diagnóstico, las propuestas y los mecanismos de evaluación en un plazo no mayor a 180 días posteriores a la fecha en que inicie sus trabajos.

Una vez evaluados el informe y las propuestas de reingeniería institucional, la Comisión los entregará a la ALDF para su validación y previsión presupuestaria.

Acción 3. Reformar el marco jurídico de las policías para armonizarlo con una visión respetuosa de los derechos humanos y con perspectiva de seguridad ciudadana

De manera simultánea a la convocatoria del equipo de investigación, la Comisión para la Reforma de la Policía debe convocar a un equipo de estudios jurídicos para que elabore el informe integral sobre el marco jurídico para las policías de la ciudad.

Dicho equipo debe conocer ampliamente el modelo de policía democrática, y debe integrarse por expertos en materia de legislación de la policía y de seguridad, así como en política pública y diseño organizacional.

El informe integral debe constar de una parte diagnóstica que dé cuenta, de manera amplia y detallada, de los problemas relacionados con las normas que rigen a la policía; y de una parte propositiva que ofrezca las reformas jurídicas atinentes. El equipo de estudio debe garantizar que las propuestas de reforma sean armónicas con el modelo de policía democrática, los derechos fundamentales, el marco constitucional de garantías, los tratados y convenciones aplicables, y las normas superiores y del nuevo marco jurídico de la seguridad pública a nivel nacional, en el contexto de la reforma penal constitucional. El informe debe cubrir, al menos, los siguientes objetivos:

- a) Determinar y argumentar los problemas normativos en materia de régimen laboral, tramos de control institucional, discrecionalidad, diseño y organización jerárquica, horarios, seguridad social y prestaciones sociales, apoyo psicológico y defensa jurídica, atribuciones y funciones, asignación de tareas, transparencia, rendición de cuentas, perfiles de la policía, carrera de la policía (ingreso, permanencia, ascenso y separación), capacitación de la policía (contenidos, niveles y currículo oculto y transversal), tecnología, asignación de equipo y materiales de trabajo, y uso de la fuerza.
- b) Proponer las reformas legales pertinentes para resolver los problemas detectados.

El equipo de estudios jurídicos entregará el informe por escrito en un plazo no mayor a 180 días posteriores a la fecha en que inicie sus trabajos. Deberá garantizar que exista armonía entre este informe y el informe organizacional al que refiere la acción 2, y que las propuestas en ambos sean complementarias y convergentes.



Fotografía: Archivo CDHDF.

Una vez evaluado dicho informe, la Comisión lo entregará a la ALDF para su validación y, de ser el caso, para que se redacten las iniciativas pertinentes y se realice lo conducente para emitir las reformas.

La ALDF se comprometerá a presentar estas reformas al Ejecutivo para su publicación en el periodo legislativo en que hayan sido validadas, o a más tardar en el periodo siguiente.

Asimismo, la Asamblea Legislativa hará del conocimiento del Ejecutivo local los resultados del informe organizacional para que, con base en las reformas emitidas y de acuerdo con los cambios organizacionales propuestos, realice lo necesario para transformar a las instituciones de la policía.

La ALDF y el Ejecutivo local deberán hacer las previsiones presupuestales necesarias para que la reforma de la policía se ponga en marcha en el periodo legislativo en que se aprueben las reformas, o a más tardar en el periodo siguiente.

El Ejecutivo local deberá presentar un programa de acciones con términos y metas específicas, sujeto a escrutinio periódico por parte de la ALDF y del Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad, al que se refiere la acción 5 de este programa.

Acción 4. Instaurar un Auditor Externo para la Policía que reciba denuncias, investigue y sancione las faltas cometidas por las y los malos policías, y defienda sus derechos

Se propone crear una instancia, independiente orgánica y presupuestalmente de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), pero con participación de representantes de ambas instancias y de ciudadanos y ciudadanas, para que realice la investigación y sanción de infracciones por parte de las policías, la defensa de derechos de las y los agentes de estas corporaciones, y la fiscalización institucional.

Estas funciones podrá efectuarlas un Auditor Externo para la Policía, con facultades para investigar –por denuncia y ex officio–, recomendar y, en su caso, determinar responsabilidades y sancionar. Éste debe ser un órgano administrativo especializado e independiente, respecto del cual la CDHDF funcione como una segunda instancia.

La o el auditor debe ser una persona que cumpla con los requisitos de ley para ser titular en cualquier órgano autónomo del Distrito Federal, pero con experiencia en la función de la policía. La organización de apoyo debe

ser profesional y poseer conocimientos, capacidades, habilidades y actitudes necesarias para cumplir las funciones encomendadas al Auditor Externo.

Corresponde a la ALDF crear esta figura, emitir sus normas y perfiles de los integrantes, y convocar a la elección para nombrar al titular, todo con estricta observancia de criterios de racionalidad administrativa, de modo que se garantice que:

- Sea independiente de la SSPDF y de la PGJDF.
- Tenga atribuciones para recibir quejas directamente de las y los ciudadanos por malos comportamientos e infracciones cometidas por agentes de cualquiera de las corporaciones policiacas del Distrito Federal, investigarlas, determinarlas y, en su caso, imponer sanciones.
- Posea atribuciones para recibir denuncias directamente de las y los agentes de cualquiera de las policías del Distrito Federal por presuntas violaciones a sus derechos humanos –incluidos los de naturaleza laboral–, investigarlas, determinarlas y, en su caso, imponer sanciones.
- Tenga atribuciones para auditar, ex officio o a petición de parte, el uso de recursos financieros, así como los mecanismos de toma de decisiones que estén relacionados con la función de la policía.

Acción 5. Constituir un Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad para hacer recomendaciones públicas, posicionamientos y propuestas en materia de policía, procuración de justicia y seguridad ciudadana

Este Consejo Ciudadano complementaría la labor del Auditor Externo y, junto con éste y otras instancias de control, puede constituir una red de supervisión que señale continuamente los aciertos y desaciertos de las instituciones de policía de la ciudad. Corresponde a la ALDF emitir una Ley del Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad, así como la convocatoria para conformarlo, considerando que:

- El Consejo sea público y autónomo.
- El Consejo se integre con nueve miembros elegidos por la Asamblea, cinco de ellos a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y cuatro por instituciones académicas o centros de investigación que tengan sede en la ciudad.
- Su patrimonio se integre mediante la asignación de recursos materiales y humanos aprobados por la ALDF; por cuotas, aportaciones, herencias, legados y donativos, sin que ello implique contraprestación alguna por parte del Consejo, toda clase de bienes y derechos susceptibles de apropiación conforme a la ley, así como por los rendimientos o frutos que pueda producir.
- En sus funciones se consideren todas las que tiene el actual Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.³
- Se garantice que en las decisiones de los órganos de gobierno del Distrito Federal referentes a seguridad pública, procuración de justicia o las policías se considere la opinión del Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad.

Articulación del programa de trabajo

El programa de trabajo evidencia que el objetivo de la intervención es la transformación profunda de la policía y de las políticas de seguridad y procuración de justicia. El siguiente cuadro permite observar la concatenación entre el diagnóstico ciudadano, las propuestas de los especialistas, las acciones en las que derivó el programa de trabajo y los responsables de realizarlas.

Si bien la mayoría de estas acciones corresponde a la ALDF, el logro cabal de los fines de la reforma requiere la colaboración del gobierno de la ciudad y, en especial, de los titulares de la SSPDF y de la PGJDF.

Asimismo, es indispensable la participación de académicos, organismos de la sociedad civil y de ciudadanas y ciudadanos especialistas en temas de policía, seguridad pública y sociedad para que la orientación de la reforma alcance los fines que se ha propuesto. 🌀

³ Existe un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública en el Distrito Federal cuyas funciones son en gran parte convergentes con las que se proponen. Tocaría, por tanto, a la ALDF, al gobierno de la ciudad y a las autoridades del propio Consejo evaluar la posibilidad de enriquecerlo para formalizar su nuevo carácter como organismo público autónomo. En tal caso, habría que prever que el proceso de selección y nombramiento de las y los futuros consejeros pasara, de forma escalonada, de la Jefatura de Gobierno a la ALDF, de modo que la rendición de cuentas del nuevo Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad se realizara ante el órgano legislativo. Igualmente sería necesario reformar el actual marco jurídico del Consejo para potenciar sus facultades en los términos de lo que se propone para el nuevo Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad.

Articulación de la propuesta

Diagnóstico ciudadano	Propuestas ciudadanas	Eje de convergencia	Órganos propuestos	Procesos a realizar	Acciones	Responsable de la acción
Se necesita una policía más cercana, honesta y confiable, que desempeñe mejor y más eficientemente sus funciones.	Policía de proximidad Capacitación especializada Policías sensibles a problemáticas específicas	Policía y sociedad	Comisión para la Reforma de la Policía	Definición del nuevo modelo de policía democrática	Acción 1. Crear una Comisión para la Reforma de la Policía que establezca un modelo de policía democrática.	ALDF
Se necesita una policía mejor pagada, capacitada, con formación en valores democráticos, buena condición física, que trabaje en horarios razonables y que tenga seguros y otras prestaciones sociales.	Transparencia y rendición de cuentas Mejores sueldos, horarios, prestaciones y equipo Apoyo psicológico y jurídico para policías Reforma en la carrera de la policía Equidad de género Simplificación administrativa	Estructura organizacional		Reingeniería institucional Reingeniería jurídica	Acción 2. Reestructurar las organizaciones de la Policía para que sean afines a ese modelo de policía democrática. Acción 3. Reformar el marco jurídico de las policías para armonizarlo con una visión respetuosa de los derechos humanos y con perspectiva de seguridad ciudadana.	Comisión para la Reforma de la Policía ALDF Comisión para la Reforma de la Policía Jefatura de Gobierno del Distrito Federal
Es necesario que la sociedad tenga control sobre la policía y sus mandos, que se evite la corrupción, y que existan las instancias para denunciar a los malos policías.	Auditor de la Policía que tenga funciones de contraloría y defensa de la policía Consejo ciudadano honorífico de vigilancia y control de la policía	Control y vigilancia ciudadana	Auditor Externo para la Policía Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad	Rendición interna de cuentas Rendición externa de cuentas	Acción 4. Instaurar un Auditor Externo para la Policía que reciba denuncias, investigue y sancione las faltas cometidas por las y los malos policías, y defienda sus derechos. Acción 5. Constituir un Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad para hacer recomendaciones públicas, posicionamientos y propuestas en materia de policía, procuración de justicia y seguridad ciudadana.	ALDF ALDF

Emisión y aceptación de recomendaciones

Recomendación 4/2009

Caso de ausencia o deficiencia de mecanismos de supervisión y seguimiento de la situación y condiciones de las y los niños que son integrados a casas hogar y/o reintegrados a sus núcleos familiares, así como de lineamientos específicos al respecto

Peticionarias: Diversas personas y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que inició de oficio dos de las quejas.

Agraviados: Niños y niñas que se encontraban en el albergue La Casita del Sur en el Distrito Federal, en particular aquellos que están desaparecidos.

Autoridades responsables: Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Desarrollo Social y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, todos del Distrito Federal.

Derechos vulnerados: Derechos de la niñez, derivados de la negativa, restricción u obstaculización para llevar a cabo las medidas de protección a las y los niños que se requieren por parte del Estado; y derecho a la seguridad jurídica de las y los niños.

Estado de aceptación

El 20 de abril de 2009, la CDHDF notificó el instrumento recomendatorio a estas tres autoridades. De manera oportuna, el 20 de mayo del año en curso, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal hizo del conocimiento de la CDHDF la aceptación total del documento; en tanto, la Sedeso y el DIF-DF aceptaron parcialmente la Recomendación.

Resumen ejecutivo

La investigación se inició con motivo de tres quejas recibidas en esta Comisión, referidas a irregularidades que tenían lugar en la casa hogar La Casita del Sur, así como al desconocimiento del paradero de algunas niñas y niños. Además, se iniciaron dos quejas de oficio en relación con una diligencia judicial en la que se hizo patente la desaparición de una niña, y por la publicación de una nota periodística en que se denuncia el extravío de otra menor canalizada por la PGJDF a este mismo albergue.

Dicha investigación permitió determinar que existe población infantil integrada en casas hogar o instituciones de asistencia social que no recibe la protección adecuada de sus derechos. En el caso concreto de la diligencia judicial mencionada, 126 niñas y niños fueron recuperados y se detectó la desaparición de al menos 11 infantes que se encontraban albergados en la casa hogar La Casita del Sur, sin supervisión alguna y sin seguimiento a sus condiciones de estancia por parte de la PGJDF, a pesar de que muchos de ellos fueron canalizados por ésta. Tampoco el DIF-DF ni la Sedeso, en el ámbito de sus atribuciones y facultades, cumplieron eficazmente con los deberes correspondientes en cuanto a sus funciones de supervisión, lo que contribuyó a que a la fecha se ignore paradero de estos 11 niños y niñas.

Consideraciones de la CDHDF

En el caso de esta Recomendación quedó en evidencia la dramática situación en que se encuentran niñas y niños que han sido víctimas de delitos, de abandono o de explotación, así como la falta de medidas eficaces para hacer frente a una posible violación a los derechos de la infancia. Esta serie de problemas estructurales ha traído como consecuencia, entre otras situaciones, la desaparición de varios niños y niñas, y ha evidenciado la falta de certeza sobre el número de niños y niñas que se encuentran en instituciones del Distrito Federal a las cuales las tres au-

toridades señaladas como responsables en esta Recomendación tenían la obligación de supervisar. Las principales preocupaciones de la CDHDF se refieren concretamente a la desaparición de niños y niñas; la coordinación de instituciones como requisito imprescindible para atender a la población infantil ubicada en casas hogar o albergues; el reto que implica superar el enfoque asistencialista y tutelar; la protección especial a la infancia como obligación principal, y la urgencia de contar con políticas públicas integrales, con enfoque de derechos y con la necesaria participación de las y los niños. La Recomendación 4/2009 consta de los siguientes puntos:

A la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

<p>Primer punto recomendatorio</p>	<p>Se continúe con la investigación de las averiguaciones previas</p> <p>Se continúe con una investigación diligente, exhaustiva y eficaz de las averiguaciones previas relacionadas con las y los niños desaparecidos para lograr su ubicación y recuperación; el establecimiento de responsabilidades en los hechos y la sanción correspondiente; y el deslinde de responsabilidades a las que haya lugar.</p>
<p>Segundo punto recomendatorio</p>	<p>Se realicen las acciones necesarias para contar con la información relacionada con todos los niños y niñas que hayan sido canalizados a esta casa hogar y, en su caso, los momentos y motivos de su egreso</p> <p>A fin de avanzar en la investigación sobre la ubicación de todos y cada uno de los niños y niñas que hayan desaparecido de La Casita del Sur, en un plazo que no exceda de un mes se realicen las acciones necesarias para contar con la información relacionada con todos los niños y niñas que hayan sido canalizados a esta casa hogar y, en su caso, los momentos y motivos de su egreso. Si al cotejar la información que se obtenga con la lista de las y los niños recuperados se observa una discrepancia que no permita establecer el paradero de alguno o algunos de ellos, a la brevedad se realicen las investigaciones correspondientes –de forma diligente, exhaustiva y eficaz– para lograr su ubicación y recuperación, así como el establecimiento de responsabilidades en los hechos y de la sanción correspondiente.</p>
<p>Tercer punto recomendatorio</p>	<p>Se establezcan mecanismos eficaces de comunicación entre las áreas involucradas</p> <p>Se establezcan mecanismos internos de coordinación eficaces para garantizar que la información con que cuente cada una de las áreas de la PGJDF respecto de los hechos materia de esta Recomendación sea comunicada oportunamente a las demás instancias involucradas en la investigación de los hechos. Para este fin, se establezca un área encargada de la coordinación y recopilación de la información.</p>
<p>Cuarto punto recomendatorio</p>	<p>Se establezcan mecanismos para que las y los niños recuperados sigan recibiendo asistencia</p> <p>Por lo que hace a las y los niños que fueron recuperados en la diligencia judicial del 29 de enero de 2009 y que aún continúen a disposición de la PGJDF, se establezcan los mecanismos necesarios para garantizar que éstos continúen recibiendo la asistencia y atención victimológica necesaria.</p>
<p>Quinto punto recomendatorio</p>	<p>En todos los casos en que un niño o niña sea víctima del delito, la Fiscalía del Menor sea la encargada de determinar medidas provisionales respecto de su situación jurídica</p> <p>En un plazo que no exceda de tres meses se realicen las acciones necesarias para establecer lineamientos específicos tendientes a que, de conformidad con la normatividad interna de la PGJDF, en todos los casos en que un niño o niña sea víctima del delito y sea necesaria su separación del núcleo familiar, sea la Fiscalía del Menor la encargada de determinar medidas provisionales respecto de su situación jurídica. En caso de que el personal ministerial que conozca de esos hechos pertenezca a otra Fiscalía, de inmediato deberá dar aviso a la Fiscalía del Menor para que ésta emita la determinación provisional correspondiente respecto de la situación jurídica de la o el niño. Al respecto, se prevea que estos lineamientos establezcan la obligación de escuchar, en todos los casos en que sea posible y tomando en consideración su edad y condición, la opinión de las o los niños afectados.</p> <p>Además, en relación con lo anterior y tomando en cuenta las facultades y deberes específicos del DIF-DF y de la Sedeso en el tema de protección de la infancia, una vez que se hayan dictado las medidas provisionales, en un plazo que no exceda de un mes se formalice el aviso correspondiente al DIF-DF y a la Sedeso para que, dentro del ámbito de su competencia y en coordinación con la PGJDF, lleven a cabo las acciones de protección de los derechos de la infancia.</p>

Sexto punto recomendatorio	<p>Cuando los menores sean separados de su núcleo familiar, se defina claramente en la medida provisional que están a disposición del Ministerio Público</p> <p>Dentro de los lineamientos descritos se prevea que cuando para garantizar el interés superior de la y el niño, luego de realizar una investigación exhaustiva tendiente a ubicar otras alternativas, deban ser separados de su núcleo primario y/o secundario e integrados a algún albergue, casa hogar o casa de asistencia, se defina claramente en la medida provisional que están a disposición del Ministerio Público y que los cuidados son sólo una medida temporal en tanto se resuelve la investigación ministerial o, en su caso, se define su situación jurídica en definitiva, en coordinación con el DIF-DF y la Sedeso.</p>
Séptimo punto recomendatorio	<p>Se diseñe un acta en la que se defina que la estancia del niño o niña es temporal</p> <p>En un plazo que no exceda de un mes se diseñe el contenido de un acta que –con las formalidades que se requieren– incluya por lo menos la identificación, cargo y firma de quien se responsabiliza de los cuidados y atenciones de la o el niño que vaya a ser integrado al albergue, casa hogar o casa de asistencia social; que en él se defina claramente que la estancia de la o el niño será temporal; que, como medida provisional, éste se encuentra a disposición de la PGJDF; y que detalle tanto las obligaciones y deberes en relación con la o el niño, como los derechos que le asisten.</p>
Octavo punto recomendatorio	<p>Cuando los niños no puedan ser reintegrados a su núcleo familiar, se dé intervención a un Juez de lo Familiar para que resuelva en definitiva su situación jurídica</p> <p>Que en los lineamientos referidos en el quinto punto recomendatorio se prevea que, cuando tras una investigación exhaustiva se establezca que la o el niño ya no podrá ser reincorporado a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tengan comunicación frecuente y que pudieran garantizarle los cuidados y atenciones que requiere, con la coordinación del DIF-DF se dé intervención a un Juez de lo Familiar para que resuelva en definitiva su situación jurídica.</p>
Noveno punto recomendatorio	<p>Cuando no exista riesgo para las y los niños de ser reintegrados a su núcleo familiar, se dé seguimiento para corroborar que permanecen las condiciones adecuadas que garanticen su protección</p> <p>En el mismo plazo de tres meses se diseñe un programa de supervisión para que cuando tras una investigación exhaustiva el personal ministerial determine que no existe riesgo para la o el niño víctima del delito al ser integrado a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tenga comunicación frecuente y que pudieran garantizarle los cuidados y atenciones que requiere, independientemente de la investigación ministerial que se siga y de la determinación que, en su momento, recaiga a la indagatoria en la que tiene o tuvo la calidad de víctima del delito, se lleven a cabo acciones posteriores a la reintegración para corroborar que permanecen las condiciones adecuadas que garanticen la protección y el desarrollo armónico de la o el niño. Para este fin, de considerarlo necesario, se establezcan mecanismos de coordinación con otras áreas de la PGJDF u otras instancias de gobierno locales o federales.</p>
Décimo punto recomendatorio	<p>Se diseñe un acta en la que se incluyan los datos de quien se responsabiliza de la o el niño</p> <p>En un plazo que no exceda de un mes se diseñe un acta que –con las formalidades que se requieren– incluya por lo menos la identificación y firma de quien se responsabiliza de los cuidados y atenciones de la o el niño. Dicho documento deberá definir claramente las obligaciones y deberes en relación con la o el menor y deberán detallarse cada uno de los derechos de las y los niños.</p>
Decimoprimer punto recomendatorio	<p>Se dé apoyo a las personas que se pueden hacer cargo de las o los niños</p> <p>En relación con los lineamientos referidos en el quinto punto recomendatorio, se establezcan mecanismos de coordinación y colaboración con otras instancias de gobierno locales o federales a fin de garantizar que se preste a las personas que están en condiciones psicológicas –mas no materiales– para asumir los cuidados de los niños o niñas, el apoyo necesario para garantizar que éstos no sean remitidos a una institución asistencial únicamente por cuestiones ajenas a sus familiares primarios o alternos, como pudiera ser por carecer de los satisfactores necesarios o del tiempo suficiente para su atención.</p>
Decimosegundo punto recomendatorio	<p>Se prohíba la emisión de cualquier acuerdo que determine los cuidados de una niña o niño a personas que no ejerzan la patria potestad sobre él o ella</p> <p>Independientemente de lo anterior, en un plazo que no exceda de 15 días se comunique por escrito a todo el personal ministerial que integra averiguaciones previas y que determina, aunque sea de forma provisional, situaciones jurídicas de niñas y niños (iniciando con la Fiscalía del Menor), que a fin de salvaguardar los derechos de éstos y para cumplir con la normatividad en la materia, está prohibida la emisión de cualquier acuerdo que, sin previa valoración judicial, determine definitiva o indefinidamente los cuidados y atenciones de un niño o niña a personas que no ejerzan la patria potestad sobre él o ella.</p>

Decimotercer punto recomendatorio	<p>Se dé apoyo a las víctimas de violaciones a derechos humanos</p> <p>En tanto se logra la localización de los niños y niñas desaparecidos, sin demérito del apoyo que se está brindando a sus familiares, se conforme un grupo de apoyo interdisciplinario que dé acompañamiento permanente de tipo psicológico, jurídico y social a las víctimas de violaciones a derechos humanos y les brinde una atención integral.</p>
Decimocuarto punto recomendatorio	<p>Se diseñe una base de datos para llevar el seguimiento de las y los niños víctimas del delito</p> <p>En un plazo que no exceda de tres meses se diseñe una base de datos común que permita identificar con claridad por lo menos lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> La población que a partir de la fecha de emisión de esta Recomendación es integrada temporalmente a albergues, casas hogar o casas de asistencia social, públicos o privados; Las fechas de ingreso y, en su caso, egreso; El tipo de seguimiento a la situación jurídica de la averiguación previa con la que esté relacionado cada niño y niña; El tipo de seguimiento a las condiciones y desarrollo de cada niño y niña ingresados a esos lugares; El acompañamiento y/o intervención de tipo jurídico, psicológico, de trabajo y asistencia social que se brinda tanto a la o el niño víctima del delito como a sus familiares, cuando sea posible y no se les ponga en riesgo, para que se pueda restablecer su convivencia cuando se haya determinado la situación jurídica tanto de la investigación ministerial como de, en su caso, la judicial; En su caso, el seguimiento correspondiente cuando se promueva la intervención judicial para determinar en definitiva la situación jurídica de la o el niño, y Todas las demás que la PGJDF considere pertinentes para lograr un efectivo control y seguimiento.

A la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio	<p>Se promueva la discusión, diseño y creación de un mecanismo que promueva el cumplimiento de las obligaciones que por ley están conferidas a las autoridades</p> <p>En un plazo que no exceda de seis meses, en su carácter de secretario técnico y vicepresidente de los consejos Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños y de Asistencia e Integración Social, ambos del Distrito Federal, promueva la discusión, diseño y creación de un mecanismo o instancia eficaz que coordine –con carácter autónomo y vinculante respecto de las demás instancias que integran esos consejos– el cumplimiento de las obligaciones que por ley están conferidas a éstos en materia de infancia e impulse la implementación de políticas públicas al respecto. Para este fin, prevea lo necesario para garantizar que dicho mecanismo o instancia cuente con recursos materiales y humanos suficientes para el desarrollo de sus actividades.</p>
-----------------------------	---

Al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y a la Secretaría de Desarrollo Social, ambos del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio	<p>Se envíe a la PGJDF la información relacionada con las acciones de apoyo que se pueden brindar a las y los niños víctimas del delito</p> <p>En un plazo que no exceda de tres meses se envíe a la PGJDF la información relacionada con las acciones de apoyo, asistencia y acompañamiento específico que se pueden brindar a las y los niños víctimas del delito y/o a las personas que están en condiciones psicológicas –mas no materiales– de asumir sus cuidados para garantizar que éstos no sean remitidos a una institución asistencial únicamente por cuestiones ajenas a sus familiares primarios o alternos, como pudiera ser por carecer de los satisfactores necesarios o del tiempo suficiente para su atención.</p>
Segundo punto recomendatorio	<p>Se definan las obligaciones específicas y deberes de cada uno de los involucrados</p> <p>Tomando en cuenta las facultades y deberes específicos del DIF-DF y de la Sedeso en el tema de protección de la infancia y de la regulación a la asistencia social, en un plazo que no exceda de tres meses se definan las obligaciones específicas y deberes de cada uno de los involucrados, así como el responsable directo de la coordinación, en relación con que una vez que el agente del Ministerio Público haya dictado las medidas provisionales y haya dado aviso sobre dicha situación, dentro del ámbito de su competencia y en coordinación con la PGJDF, se realicen las acciones de supervisión y, en su caso, se promuevan las medidas pertinentes para la corrección de las medidas provisionales tomadas, tendientes a garantizar que en tanto se determina en definitiva la situación jurídica de las niñas y los niños, éstos se encuentran en condiciones de protección que garanticen su sano desarrollo integral.</p>

Tercer punto
recomendatorio

Se garantice el respeto a los derechos de las y los niños que hayan sido canalizados a un albergue

En un plazo que no exceda de tres meses se establezcan lineamientos específicos tendientes a garantizar el respeto irrestricto de los derechos de las y los niños que, por cualquier motivo, canalicen o hayan canalizado a un albergue, casa de asistencia o casa hogar. Para tal efecto, deberán retomar análogamente los puntos recomendatorios formulados en este documento para la PGJDF, particularmente los relativos a la supervisión, control y seguimiento de las y los niños canalizados.

A la Procuraduría General de Justicia, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Desarrollo Social, todas del Distrito Federal

Primer punto
recomendatorio

Que las autoridades involucradas reconozcan que existió violación a los derechos humanos

Que las tres autoridades a quienes se dirige esta Recomendación den una explicación pública del caso en que enfatizen las causas de los daños ocasionados y reconozcan públicamente que, por no haber ejercido eficazmente las facultades que legalmente tienen según el ámbito de su competencia, se violaron derechos humanos en agravio de las y los niños que por distintos motivos fueron enviados a La Casita de Sur.

Segundo punto
recomendatorio

Que las autoridades involucradas den seguimiento a la situación de las y los niños que fueron recuperados

En un plazo que no exceda de un mes se conforme un grupo multidisciplinario que incluya a las distintas autoridades involucradas (PGJDF, DIF-DF y Sedeso) y a expertos en el tema de los derechos de los niños, con la finalidad de que, independientemente de las acciones concretas que está llevando a cabo la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, den seguimiento puntual y acompañamiento a la situación de las y los niños que fueron recuperados de La Casita del Sur, incluyendo a aquellos que ya fueron integrados a sus familias.

Tercer punto
recomendatorio

Se defina cuál de las tres autoridades será la encargada de cumplir el convenio suscrito

Tomando en cuenta las atribuciones de las instancias involucradas, en un plazo que no exceda de tres meses se establezca cuál de ellas será la encargada de la coordinación de las acciones establecidas en el convenio de colaboración suscrito el 12 de febrero de 2009. Una vez establecida ésta, se diseñe un mecanismo para que mensualmente requiera a las demás instancias involucradas la información necesaria para establecer una base de datos única con la información relacionada con las acciones que haya realizado cada una de ellas –en lo individual o conjuntamente.

Cuarto punto
recomendatorio

Se establezca un programa que dé atención a las y los niños recuperados

Tomando en cuenta las particularidades de las y los niños recuperados de La Casita del Sur, se establezca un programa que permita darles atención y acompañamiento adecuado hasta su total restablecimiento, previa valoración especializada.

Quinto punto
recomendatorio

Se localice a todos los niños y niñas que fueron canalizados a albergues

En un plazo que no exceda de seis meses se realicen las acciones necesarias para ubicar el nombre, situación jurídica actual y paradero de todos los niños y niñas que fueron canalizados por esas instancias y que aún son menores de edad, a fin de que, si después de una investigación exhaustiva se determina que prevalecen las causas que originaron que éstos no pudieran ser reincorporados a su núcleo familiar primario o con familiares alternos u otras personas con las que tuvieran comunicación frecuente y que pudieran garantizarles los cuidados y atenciones que requieren, atendiendo el contenido de los puntos recomendatorios sexto, séptimo y noveno dirigidos a la PGJDF, se dé intervención a un Juez de lo Familiar para que resuelva en definitiva la situación jurídica de la o el niño.

Sexto punto
recomendatorio

Se diseñe un Programa de Verificación para las casas hogar, instituciones de asistencia y albergues que brindan asistencia a población infantil en el Distrito Federal

Aunado a lo anterior, se diseñe en conjunto –bajo la responsabilidad de la instancia encargada de la coordinación– un Programa de Verificación para las casas hogar, instituciones de asistencia y albergues que brindan asistencia a población infantil en el Distrito Federal. Dicho programa deberá contemplar un procedimiento de evaluación e intervención con calendarización específica. Asimismo, deberá considerar lo establecido en el anteproyecto de las directrices de Naciones Unidas para el uso apropiado y condiciones del cuidado alternativo de niños y niñas, referido en el apartado 4.1.2 de esta Recomendación, y deberá contemplar por los menos lineamientos específicos respecto de:

- a) Las instancias responsables de la supervisión y deberes específicos de cada una;
- b) Coordinación permanente entre las distintas instancias involucradas para el desarrollo de dicha tarea;

**Sexto punto
recomendatorio**

- c) Elaboración de un padrón único de estos espacios que incluya el análisis jurídico de cada una de las casas hogar, instituciones y albergues respecto de que cumplen con la normatividad que les aplica, incluyendo la relacionada con el objeto de su creación y los derechos de las y los niños;
- d) Frecuencia de las supervisiones;
- e) El procedimiento específico de supervisión para corroborar que cumplen con el objeto de creación y con el destino de los fondos y/o financiamiento que, en su caso, reciben a través de los programas de financiamiento;
- f) Medidas a adoptar en caso de encontrar irregularidades u omisiones;
- g) Procedimiento de intervención ante situaciones urgentes, y
- h) Procedimiento de intervención ante el Ministerio Público investigador cuando se detecten hechos que pudieran ser constitutivos de delito.

En relación con lo anterior, tales lineamientos deberán definir de manera pronta qué instancia será la única responsable de la coordinación con las demás.

**Séptimo punto
recomendatorio**

Se diseñe una base de datos que permita lograr un efectivo control y seguimiento de las y los niños canalizados

En un plazo que no exceda de tres meses se diseñe una base de datos común que permita identificar con claridad por lo menos lo siguiente:

- a) La población que a partir de la fecha de emisión de esta Recomendación es integrada temporalmente a albergues, casas hogar o casas de asistencia social, públicos o privados;
- b) Las fechas de ingreso y, en su caso, egreso;
- c) El tipo de seguimiento a la situación jurídica de la averiguación previa con la que esté relacionado cada niño y niña;
- d) El tipo de seguimiento a las condiciones y desarrollo de cada niño y niña ingresados a esos lugares;
- e) El acompañamiento y/o intervención de tipo jurídico, psicológico, de trabajo y asistencia social que se brinda tanto a la o el niño víctima del delito como a sus familiares, cuando sea posible y no se les ponga en riesgo, para que se pueda restablecer su convivencia cuando se haya determinado la situación jurídica tanto de la investigación ministerial como de, en su caso, la judicial;
- f) En su caso, el seguimiento correspondiente cuando se promueva la intervención judicial para determinar en definitiva la situación jurídica de la o el niño, y
- g) Todas las demás que esas instancias consideren pertinentes para lograr un efectivo control y seguimiento.

Nota del editor sobre la Recomendación 3/2009

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reconoce que el día 12 de mayo del presente, la Secretaría de Transportes y Vialidad aceptó parcialmente el instrumento recomendatorio emitido el día 2 de abril del presente y publicado el mes pasado en esta revista institucional. Por tanto, resulta necesario aclarar que, dada la reconsideración *a posteriori* de la autoridad, la respuesta fue favorable en virtud de que la autoridad dará atención a la resolución jurídica que había omitido cumplir. En esos términos, esta Comisión reconoce la disposición mostrada por dicha Secretaría a favor de la procuración de justicia y la salvaguarda de los derechos humanos.

Pronunciamiento del Consejo de la CDHDF sobre el uso de armamento letal por parte de las policías de la ciudad de México



13 de abril de 2009

Lic. Marcelo Ebrard Casaubón
Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Presente.

En sesión ordinaria 03/2009 del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de fecha 25 de marzo de 2009, las y los integrantes de este cuerpo consultivo adoptamos la determinación de que, a través de este suscrito, en mi carácter de presidente de este organismo público autónomo y del H. Consejo del mismo, conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 2; 7, fracciones I y II; 17, fracción VI; 20, fracciones I y VIII; 22, fracciones I y X, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 43 primer párrafo de su Reglamento Interno, se hicieran de su conocimiento las reflexiones siguientes:

Frente al escenario de inseguridad pública que está padeciendo el país, es del conocimiento público que gobiernos locales de diversas entidades federativas están valorando dotar a las policías de armamento, municiones y material de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea para equiparar el poder de fuego y la capacidad de respuesta a la del crimen organizado.

En este contexto, le expreso que el uso de armamento letal por parte de las policías de la ciudad de México, las cuales deben aplicar el uso proporcional de la fuerza, debe considerarse sólo mediante el apego estricto a las disposiciones constitucionales, locales, federales e internacionales suscritas por México,¹ y a través de la valoración mínima de los siguientes principios generales:

- a) La estructura de mando aplicará los sistemas y procedimientos de supervisión, control operativo y, en su caso, de investigación por medio de las áreas responsables, a efecto de garantizar el uso legítimo de la fuerza letal.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; Reglamento de Policía del Distrito Federal; y Ley del Uso de la Fuerza del Distrito Federal, entre otras disposiciones aplicables en la materia. Del ámbito internacional destacan: el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990; Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, adoptadas por el I Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, Suiza, en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV), del 31 de julio de 1957, y 2076 (LXI), del 13 de mayo de 1977; Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, adoptados por la Asamblea General de la ONU en su resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1988; Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y 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.

- b) Para garantizar el uso moderado y proporcional de la fuerza letal, la policía debe estar debidamente equipada y entrenada de acuerdo con *misiones específicas*, distinguiendo acciones básicas de vigilancia, intervención o reacción.
- c) Es necesario dotar de opciones a la policía, con el objetivo de que disponga de la condición para adaptar el uso del arma, tanto letal como no letal, a la actividad que van a desarrollar o enfrentar.
- d) Independiente de la capacidad de fuego, el uso de las armas por parte de la policía debe sustentarse en criterios basados en el análisis delictivo situacional, sobre bases técnicas comprobables que demuestren el nivel de incidencia delictiva, y la frecuencia en el uso de armas de fuego por parte de las y los oficiales responsables de aplicar la ley;² ello con el objetivo de dotar a los diferentes cuerpos policiales del armamento que corresponda a las características de la zona o región y a los propósitos de la misión, y conforme a las disposiciones normativas y reglamentarias.
- e) Antes de portar o utilizar un arma de fuego, la o el oficial de policía debe haber completado satisfactoriamente el entrenamiento para su uso y haber aprobado todas las pruebas de control de confianza conforme a las disposiciones legales.
- f) El mando policial, a través de las áreas especializadas correspondientes, aplicará procedimientos de control para verificar que la o el oficial de policía se sujete a los programas de entrenamiento continuo y a la aplicación periódica de pruebas de control de confianza para el uso de armas de fuego.
- g) Las y los oficiales de policía sólo deben portar las armas de fuego que hayan sido proporcionadas por la institución a través del depósito de armas correspondiente, mediante los controles de identificación y portación individual correspondientes, y bajo los controles de inventario establecidos para *armas y municiones*, los cuales deberán estar marcados por lotes y por unidad para su estricto seguimiento y control de asignación, distribución y uso individual o colectivo, ya sea por destacamento, agrupamiento o lo que corresponda conforme a la estructura organizacional de la institución.
- h) A efecto de evitar posibles pérdidas, tráfico o mal uso de los inventarios de armamento y municiones, se aplicarán técnicas avanzadas de control de inventarios de armamento y municiones que permitan la identificación, seguimiento y control desde la adquisición, distribución, asignación y uso por unidad y lote de armas, municiones y accesorios.
- i) La portación de un arma de fuego no registrada en la licencia correspondiente acarreará como consecuencia responsabilidades administrativas y/o penales graves.
- j) La o el policía a cargo de un arma de fuego, municiones y accesorios es responsable del trato, empleo o extravío de la misma, así como de la devolución inmediata en caso de que sea requerida. En su caso, se harán las investigaciones periciales o legales necesarias respecto al uso o situación del armamento bajo su resguardo.
- k) El arma de fuego debe ser entregada al depósito de armas una vez que el personal autorizado para su portación y uso haya concluido su horario de servicio o comisión.
- l) Las áreas responsables del control de uso de armamento deberán contar con el equipo científico de balística necesario para realizar las investigaciones periciales que determinen el uso indebido del armamento sujeto a control.

De tal forma que sólo debe considerarse esta posibilidad una vez que se lleven a cabo las adecuaciones legales, administrativas y organizacionales derivadas de la implementación de una medida que considere como ejes rectores los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas y un escrutinio público e independiente.

La policía que las y los ciudadanos requerimos y el derecho que tenemos a la seguridad pública es una tarea ineludible del Estado, y debe otorgarse bajo los principios y valores de la democracia; esto es, a partir de un modelo de seguridad ciudadana en donde las y los habitantes puedan coadyuvar a la construcción de una mejor policía.

Atentamente

Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria
 Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de su H. Consejo

² Aproximadamente 90% de las intervenciones policiales corresponden a faltas administrativas y solo 10% a delitos, y de éstas un porcentaje más bajo corresponde a uso de armas de fuego.

Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos*

Desde su creación hasta diciembre de 2004, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) basó gran parte de su tarea de defensa en un catálogo de calificación de violaciones a derechos humanos que retomaba básicamente principios de carácter penal; sin embargo, a partir de enero de 2005 puso en vigor uno nuevo que le ha ayudado a realizar su labor de defensa desde el ámbito de los derechos humanos, convirtiéndola en un organismo de vanguardia que retoma los más altos estándares en la materia.

A cuatro años de haberse iniciado la aplicación del segundo catálogo de calificación, fue necesario hacer una evaluación del mismo y de sus disposiciones. Ésta se realizó a partir de los seis ejes que la Comisión ha definido como prioritarios: autonomía, ciudadanización, transparencia y rendición de cuentas, profesionalización, estándares internacionales e integralidad.

A partir de éstos, de la normatividad vigente de la Comisión, de sus distintos manuales y, sobre todo, de la revisión de la normatividad internacional y local, es que se hizo un minucioso estudio para modificar o incluir algunos de los derechos que no estaban en el catálogo anterior.¹ Cabe señalar que es una prioridad que las y los visitantes y orientadores de esta Comisión utilicen en su trabajo cotidiano los estándares internacionales para que este organismo coadyuve a que se cum-

* Resumen de la introducción de *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, pp. 9-19.

¹ Algunos tratados de derechos humanos adoptados a partir de diciembre de 2004 (sin mencionar otros instrumentos internacionales que sirven a esta Comisión para la interpretación de los distintos derechos, como declaraciones, principios, reglas, resoluciones, conferencias, etc.), son los siguientes: el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo; la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



plan las obligaciones contraídas por el Estado mexicano al firmar y ratificar distintos tratados en materia de derechos humanos.

La visión estratégica de institucionalizar los documentos de trabajo de la CDHDF sigue los mismos objetivos que la llevaron a modificar su catálogo: contar con una herramienta sencilla, actualizada y que retome los más altos estándares de protección, que sea útil para el mandato de protección y defensa de las personas que han sufrido alguna violación a sus derechos humanos, a quienes esta Comisión debe enfocar su trabajo.

El Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF busca ser una herramienta del manual de investigación que ha sido discutido por el Programa de Defensa de la Comisión. En este sentido, varias de las modificaciones al catálogo buscan actualizar criterios y dar vigencia a algunos elementos que servirán para la adecuada calificación, investigación, integración y documentación de quejas en general.

La labor de la CDHDF como institución pública de derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal maneja su actuar con base en seis ejes rectores: autonomía, ciudadanización; profesionalización; integridad; estándares internacionales, y transparencia y rendición de cuentas.

De manera complementaria, existen varios organismos supervisores de tratados que se han pronunciado sobre las actividades que debería desarrollar cualquier institución pública de derechos humanos que haya sido establecida de acuerdo con los Principios de París.² Asimismo, existen sugerencias de funciones establecidas por órganos supervisores de tratados, como las siguientes:

- a) La Observación General núm. XVII del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), titulada “Establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención”, adoptada en el 42º periodo de sesiones (1993);
- b) La Observación General núm. 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), titulada “La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, adoptada en el 19º periodo de sesiones (1998); y
- c) La Observación General núm. 2 del Comité de Derechos del Niño (CDN), titulada “Fortalecimiento de los sistemas nacionales de derechos humanos de los Estados miembros y apoyo a la labor del defensor del pueblo, defensores de los habitantes, procurador o comisionados de derechos humanos”, adoptada en el 31º periodo de sesiones (2002).

Por ello, el uso del catálogo como una de las herramientas que sirven para el proceso de documentación del expediente de quejas debe ser visto a la luz de los propósitos que busca la CDHDF y las funciones que podría desempeñar con base en los criterios señalados por las instancias ya mencionadas.

² ONU, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993.

La integralidad de los derechos humanos como punto de partida

Siguiendo los postulados de la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993),³ la CDHDF ha adoptado como uno de sus seis ejes rectores la integralidad de los derechos, a partir de su interdependencia y de la importancia de combinar armónica y estratégicamente el mandato de la CDHDF⁴ para la mejor garantía de los derechos en la ciudad de México.

En virtud de lo anterior, es importante tomar en cuenta que el punto de partida de las modificaciones sugeridas sigue las características de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia, etc. En ese sentido, es importante señalar que una de las mayores modificaciones respecto del catálogo anterior fue la eliminación de temas o derechos que eran repetidos en distintos apartados.

Con el propósito de llevar a la práctica el Modelo de Gestión de la CDHDF, para investigar los hechos violatorios de los derechos humanos se buscó utilizar un criterio más objetivo para evitar la repetición de actos violatorios en los distintos rubros que conforman esta clasificación. De esta forma, se podrá apreciar que muchos de estos actos violatorios —que se presentan en todos los sectores o colectivos en situación de riesgo, discriminación o vulnerabilidad como son niñas y niños, mujeres y personas adultas mayores— fueron trasladados a otros apartados, dejando únicamente las violaciones a los derechos humanos que se presentan de manera exclusiva para cada grupo o sector de población.

Lo anterior significa un mayor reto para las personas calificadoras e investigadoras, dado que deberán identificar fácilmente las violaciones en un caso concreto, aun cuando no se encuentren en un solo apartado del catálogo (por ejemplo, personas privadas de su libertad,

niños y niñas, debido proceso para adolescentes en conflicto con la ley penal, etc.). De igual manera, el enfoque propuesto es una apuesta a la interrelación e interdependencia de los derechos humanos, y a la importancia de abordar las problemáticas desde una perspectiva integral.

Finalmente, cabe señalar que, en virtud de que todos los derechos humanos son importantes, en este catálogo se ha reformado el orden de aparición de los mismos para que sea por orden alfabético y que, en este sentido, se respete objetivamente el lugar y la importancia de cada uno de ellos.

Se han incluido en el catálogo distintos estándares en materia de protección de derechos humanos. No obstante, no impiden que eventualmente se pueda aplicar una legislación nacional o internacional posterior y que sea más garantista (de acuerdo con el principio de la norma más favorable, pro persona). Ello deberá tomarse en cuenta por la persona que califique o documente una queja.

La evolución de los derechos humanos

Un punto adicional a contemplar en el catálogo (en particular, a la luz del paso del tiempo) tiene que ver con el constante desarrollo de los derechos humanos y de su protección. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostiene que ha habido un avance sustantivo del derecho internacional de los derechos humanos, el cual se ve reflejado en la “interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección”.⁵

Por ello, el catálogo plantea un esfuerzo y reto adicional de las personas que hacen uso de él con el fin de que se realice una interpretación de los derechos con base en el estándar más favorable y de los instrumentos más novedosos que se vayan desarrollando con el paso del tiempo. A final de cuentas, el desafío consiste en no olvidar que la centralidad de los derechos humanos tiene que ver con la dignidad de la persona, y sobre ello debe versar la actuación de la CDHDF y el uso del catálogo.

Esto significa que este documento menciona los posibles tipos de violaciones de manera enunciativa; por ello, jamás se deberá interpretar de manera literal y limitativa al momento de calificar los hechos posiblemente constitutivos de violaciones a los derechos humanos,

³ De acuerdo con este documento, “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

⁴ Al respecto, cabe recordar que, de acuerdo con los dos primeros párrafos del artículo 2° de la Ley de la Comisión, este organismo “tiene por objeto 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”. Igualmente, tiene la facultad de “combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social”.

⁵ Corte IDH, Caso Villagrán Morales y otros (caso de los niños de la calle), sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párrafo 193.

sino que su interpretación y uso deberá llevarse a cabo de manera analógica.

Obligaciones generales del Estado

Como regla general, los tratados internacionales de derechos humanos contienen obligaciones generales que deben cumplir las distintas autoridades y poderes de un Estado que ha ratificado uno o varios instrumentos internacionales. En este sentido, las obligaciones más reconocidas son las de respeto, garantía y satisfacción, así como las de adopción de medidas de carácter interno para hacer efectivos los derechos humanos.

Obligaciones de respeto

En relación con las dos primeras obligaciones (respeto y garantía), cabe señalar que ambas se encuentran establecidas en la gran mayoría de los tratados de derechos humanos. En virtud de esto, se puede señalar que la obligación de respetar implica la limitación del ejercicio del poder estatal con el objeto de evitar que se lleven a cabo actos que vulneren la dignidad de los seres humanos. Esta limitación deriva del respeto a las garantías y prerrogativas que emanan de los atributos inherentes a la naturaleza humana, las cuales son superiores al poder del Estado.

Lo anterior implica que al existir una violación a los derechos humanos imputable al Estado, se ha vulnerado la obligación de respeto, sin que interese:

- a) Quién o quiénes, como personas concretas, son responsables de dicha violación.
- b) Si al momento de cometer la violación a los derechos, quienes la realizaron actuaban de conformidad con el orden jurídico interno o no.
- c) Si al momento de cometer dicha violación, las personas que la realizaron tenían o no la intención de provocar la afectación.

De igual manera, la obligación de respeto puede verse como el deber de abstenerse de realizar conductas violatorias de derechos humanos, lo cual tradicionalmente se ha considerado como las obligaciones negativas del Estado respecto a los derechos humanos; es decir, tales deberes se agotan en un no hacer por parte de la autoridad estatal: no detener arbitrariamente a las personas, no aplicar penas sin juicio previo, no restringir la libertad de

expresión, no violar la correspondencia ni los papeles privados, no interferir con la propiedad privada, etcétera.

Obligación de garantía

La obligación de garantizar implica el deber de los Estados para tomar las medidas necesarias que permitan a todas las personas el goce pleno y efectivo de sus derechos humanos. Esta obligación supone la organización del aparato gubernamental para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos, lo que implica cumplir, a su vez, con las siguientes obligaciones:

- a) *Prevenir*. Que el Estado haga uso de todos los medios posibles y razonables que le permitan evitar las violaciones a los derechos humanos.
- b) *Investigar y sancionar*. Que el Estado investigue adecuadamente y con la seriedad debida todas las violaciones a los derechos humanos, mientras que la sanción de las y/o los responsables sea un asunto sujeto y condicionado al desarrollo de la investigación adecuada.
- c) *Restablecer y reparar*. Que el Estado restituya el daño causado por la infracción de una obligación. Esto incluye el restablecimiento de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral.

Obligación de asegurar o satisfacer

Finalmente, la obligación de satisfacer los derechos humanos implica que el Estado debe llevar a cabo las medidas de tipo legislativo, judicial, administrativo, financiero, educacional y social, aplicando el máximo de los recursos disponibles para llevar los beneficios a todos sus habitantes –sin discriminación– y dando prioridad a los grupos más vulnerables y socialmente desprotegidos, que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de todas y todos. En el cumplimiento de estas obligaciones destacan las medidas para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Obligaciones de garantizar y satisfacer como obligaciones positivas

Ya se ha mencionado que los Estados tienen la obligación de abstenerse de realizar conductas que violen los

derechos humanos (obligaciones negativas). Pero el Estado también debe hacer, es decir, brindar prestaciones positivas, las cuales están íntimamente relacionadas con las obligaciones de garantizar y asegurar derechos: prevenir, investigar, reparar, proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad, etcétera.

Sin embargo, esta idea ha sido malinterpretada para señalar que los derechos civiles y políticos requieren del Estado la simple omisión de conductas dañinas, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales imponen acciones positivas. En la práctica, para poder cumplir con las obligaciones de respetar, garantizar y satisfacer los derechos humanos, los Estados deben llevar a cabo medidas que permitan a sus habitantes disfrutar de todos sus derechos (obligaciones positivas), a la vez que deben abstenerse de tomar medidas que generen menor disfrute de los mismos (obligaciones negativas).⁶

Para hablar de las obligaciones positivas y negativas del Estado con relación a los derechos humanos, debemos partir de la idea de que éstos son interdependientes, indivisibles e integrales; en consecuencia, cuando un Estado toma en serio el cumplimiento efectivo de un derecho civil y político como es la vida, no sólo debe abstenerse de su menoscabo, sino que debe garantizarla mediante una legislación adecuada, un programa de seguridad efectivo, y la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales que posibiliten una vida digna.

Asimismo, el cumplimiento efectivo de los DESCAs no se agota con la observancia de obligaciones positivas, sino que también implica llevar a cabo medidas positivas. Por ejemplo, en el derecho al trabajo, el Estado no solamente debe cumplir con la obligación de procurar la creación de empleos; también debe abstenerse de llevar a cabo políticas cuyas consecuencias tiendan a disminuir las condiciones laborales o generen el desempleo.

Por lo tanto, la persona que califique y documente las quejas presentadas ante la CDHDF deberá tomar en cuenta tales obligaciones, con el fin de brindar una atención adecuada a las alegaciones o denuncias presentadas por violaciones a los derechos humanos.

Obligación de adopción de medidas internas

Una obligación general adicional que deberá ser tenida en cuenta como un aspecto crítico en el análisis tiene que ver con la verificación de que las disposiciones in-


ternas (locales) cumplan con los estándares internacionales, lo cual es una obligación que está asumida en la gran mayoría de los tratados de derechos humanos. Posiblemente esta responsabilidad de análisis le corresponderá a quien realice la investigación de la queja, pero para ello se deberá auxiliar de los contenidos de los tratados, así como de algunas normas supletorias, como pueden ser los comentarios u observaciones generales de los órganos supervisores de tratados.

Derechos incluidos y eliminados

En el catálogo se ha incluido una serie de derechos que no estaban en el anterior: derecho a la alimentación, derecho a la vivienda, derecho al agua y derechos indígenas. Asimismo, se han eliminado los siguientes apartados: derecho a la nacionalidad, desarrollo progresivo y suspensión de garantías.

En relación con esta última, es necesario señalar que en varios apartados del catálogo anterior se hablaba de los derechos que son inderogables, por lo que se han eliminado del catálogo. Dado que este supuesto es extremo, y con el fin de que este documento responda a situaciones reales y sea fácil de usar, se han suprimido estas partes, lo cual no implica que éstas no se puedan analizar en un dado caso.

En ese sentido, quien realice la calificación o investigación de un expediente de queja en el cual se haga una valoración de suspensión de garantías, deberá tomar en cuenta los derechos inderogables y, al menos, las siguientes referencias:

- a) Naciones Unidas:
 - i. Comité de Derechos Humanos, Observaciones generales núm. 5 y núm. 29: Suspensión de las obligaciones (artículo 4º).
- b) Corte IDH:
 - i. Corte IDH, El *Habeas Corpus* bajo Suspensión de Garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, serie A, núm. 8.
 - ii. Corte IDH, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, serie A, núm. 9. 

⁶ Flavio Piovesan, "Los retos de la sociedad civil en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales" en *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 40, julio-diciembre de 2004.

Llama CDHDF a garantizar la integridad física de Lydia Cacho

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) manifiesta su preocupación por las amenazas que ha recibido la periodista Lydia Cacho, las cuales presumen como actos que buscan amedrentar a la informadora y defensora de derechos humanos. La CDHDF hace un llamado a las autoridades responsables para garantizar la seguridad e integridad física de Lydia Cacho.

De igual manera, considera como muy grave el asesinato del reportero de los periódicos *Milenio* y *La Opinión Torreón*, Eliseo Barrón Hernández, ocurrido en el estado de Durango. Esta Comisión considera que el mensaje que se manda con hechos como los expuestos es de debilidad y de impunidad al garantizar el trabajo periodístico. La mejor manera de proteger a los periodistas es a través de la justicia, ya que cualquier ataque a este gremio en nuestro país es un acto que atenta contra la democracia en México.

El presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria, señaló que las señales de alarma están prendidas desde hace tiempo, pues desde hace varios años las ceremonias donde se entrega el Premio Nacional de Periodismo inician recordando a quienes cayeron en el cumplimiento de su trabajo.

“¿Qué tendrá que pasar para que el próximo premio no empiece recordando a los periodistas que murieron, a los que fueron levantados o los que están desaparecidos? Es impresionante la ineficacia del aparato de justicia para la protección de los periodistas; eso es parte del más grave problema”, aseveró.

De acuerdo con información proporcionada por Lydia Cacho, un automóvil Chevy modelo 2008 color azul plata se ha apostado en los últimos días durante varias horas frente a su domicilio en Cancún. Testigos señalan que en una ocasión descendió del vehículo “un hombre de aproximadamente 1.60 m de altura, tez morena y de complexión robusta”, quien inspeccionó y tomó fotografías de la vivienda de la periodista, luego se acercó a su automóvil para fotografiarlo e inspeccionar las llantas delanteras. Los testimonios señalan que el hombre portaba una pistola tipo escuadra fajada en la parte baja de la espalda. La periodista también ha recibido en los últimos días amenazas de muerte en su blog, en las cuales le advierten que su integridad física corre peligro. ☺

Política editorial de la CDHDF*



Para alcanzar sus objetivos de promoción y difusión de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) utiliza como una de sus herramientas a la producción editorial, actividad que potencia la divulgación, el análisis, la investigación y la educación en las prerrogativas fundamentales, elementos indispensables para la verdadera creación de una cultura que permita el ejercicio pleno de los derechos de todas las personas.

En este sentido, es indispensable contar con instrumentos que permitan regular la actividad editorial de la Comisión. Éste es un resumen del documento interno que describe la política editorial adoptada por este organismo, el cual incluye todo lo relacionado con el quehacer institucional en materia de producción, difusión y distribución de publicaciones.

De las consideraciones institucionales

El quehacer de planeación, organización, ejecución, seguimiento, sistematización y regulación de la actividad editorial debe estar siempre ligado al Modelo de Gestión institucional y a los temas prioritarios de la CDHDF. La Comisión debe tener un órgano colegiado que sea responsable de guiar la actividad editorial.

La integración del Programa Editorial Anual (PEA) es responsabilidad del Comité Editorial y debe contar con el visto bueno del presidente de la Comisión. La distribución de las publicaciones es otra actividad de igual importancia que requiere la participación de las áreas en los procesos de planeación.

* El documento completo de la política editorial de la CDHDF podrá ser consultado próximamente en el sitio de internet de esta institución. Véase <www.cd hdf.org.mx>.

De la política para la edición de obras en la CDHDF

La finalidad de la política editorial es atender y regular todos los aspectos derivados de la edición y distribución de publicaciones, proporcionar uniformidad a la producción editorial institucional, así como coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la Comisión y orientar la producción editorial en su conjunto. La Comisión editará obras con los siguientes objetivos específicos:

- a) Para solventar las necesidades de los desafíos y acciones de sus programas institucionales.
- b) Para fortalecer los vínculos institucionales con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, órganos de gobierno federales y locales, y organismos nacionales e internacionales de defensa, protección y promoción de los derechos humanos.
- c) Para incidir en los momentos de contexto político y social de la ciudad de México.
- d) Para denunciar violaciones graves a los derechos humanos.
- e) Para incidir en las políticas públicas que garanticen el ejercicio pleno de los derechos humanos.
- f) Para dar espacio a diversos actores que requieren apoyo institucional.

La Comisión coeditará publicaciones con instituciones u organizaciones que estén legalmente constituidas y que tengan experiencia comprobada en los temas que trabajan. Asimismo, tiene la posibilidad de establecer convenios de coedición con editoriales comerciales para reimprimir sus publicaciones y alcanzar una distribución más amplia en términos de sectores de la población. En este sentido, también puede revisar la posibilidad de redestinar sus recursos para apoyar la reimpresión de publicaciones o buscar financiamiento externo para tal fin.

La Comisión no publicará obras que afecten los principios de autonomía, transparencia y rendición de cuentas, u otros que pongan en riesgo su integridad institucional. Planeará sus publicaciones mediante los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto con el objetivo de hacer el mejor uso de los recursos públicos. Asimismo, el presupuesto programado para el cumplimiento del PEA deberá realizarse, invariablemente, con perspectiva de género.

En la elaboración y edición de las publicaciones, la CDHDF debe reconocer a mujeres y hombres como sujetos de derecho por igual, a través de la transversalización de la perspectiva de género. Esta convicción obliga

a quienes participan en el proceso editorial, desde la creación del contenido hasta la impresión de la obra, a eliminar expresiones que se contrapongan con los principios de igualdad, equidad y no discriminación. Además, se deberá tomar en cuenta que el lenguaje, las propuestas de actividades, la inculcación de hábitos y destrezas, y las imágenes no contengan estereotipos que dificulten la tarea de lograr una educación basada en las aptitudes de las personas y no en prejuicios o estigmas sexistas adquiridos.

Las publicaciones de la Comisión, según su clasificación en el Programa Operativo Anual (POA), están organizadas por tamaño y/o formato de la siguiente manera: a) libros y folletos; b) material de divulgación (díptico, tríptico, políptico y cartel); c) otros (postal, pegatina, calendario); d) CD (disco compacto), y e) revista (*DEFENSOR*). Todas las publicaciones propuestas deberán partir de las siguientes premisas: i) a qué necesidades responde; ii) a qué grupo atiende, y iii) cómo y dónde será distribuida.

Para la organización de las publicaciones, la Comisión ha clasificado, por su tipo de contenido, las siguientes colecciones y series:

- Colección Manuales de capacitación interna y externa
- Colección Documentos
- Colección Instrumentos internacionales
- Colección Investigación y análisis
- Colección DESCA
- Colección Nuestros derechos
- Colección Por tus derechos
- Colección Testimonios
- Colección Cuadernos de la Corte

La Comisión determinará, a través de su presidente y según los criterios editoriales, si patrocina la impresión de publicaciones. La edición de publicaciones fuera del PEA de la Comisión se determinará con base en los criterios aquí señalados y con la suficiencia presupuestal disponible.

La CDHDF cuenta con un manual de estilo en el que se sientan las bases de redacción, corrección y edición de esta institución, y que debe ser la base para los redactores externos e internos de obras. En él se compendian y sistematizan las normas editoriales y tipográficas más comunes en el ámbito editorial mexicano, y se incluyen glosarios básicos de género, de grupos mayormente discriminados y de explotación sexual comercial infantil.

La operación y ejecución del PEA será responsabilidad exclusiva de la Secretaría Técnica de la CDHDF. El cumplimiento del PEA y de las disposiciones legales aplicables en la materia será responsabilidad de las áreas de la CDHDF que realicen o intervengan en la labor editorial. El Comité Editorial analizará y resolverá cualquier caso fuera de las disposiciones aquí señaladas.

De los criterios generales de seguimiento y ejecución del Programa Editorial Anual y del Comité Editorial

La Secretaría Técnica será la depositaria de las propuestas de publicación de todas las áreas de la Comisión para conformar el PEA. De acuerdo con lo establecido en el POA, el trabajo editorial se apegará a las disposiciones contenidas en los documentos que sean aprobados por las y los integrantes del Comité.

Éste es un órgano rector que supervisa el estricto cumplimiento del PEA en todos sus términos, y sanciona y determina, en su caso, la no publicación de alguna obra; asimismo, tiene como objetivo la elaboración, revisión, evaluación y aprobación de la política editorial de la CDHDF, así como la definición, revisión, evaluación y aprobación de los mecanismos de elaboración del PEA de la Comisión.

De la integración del Comité

El Comité estará integrado por una o un representante de la o el presidente, así como por las o los titulares o encargados(as) de despacho de las visitadurías generales, la Secretaría Técnica, la Secretaría Ejecutiva, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Contraloría Interna, la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, y la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. La Secretaría Técnica se encargará, además, de la coordinación del Comité.

Del Programa Editorial Anual

El Comité propondrá y aprobará el mecanismo de elaboración del Programa Editorial Anual con al menos 40 días de anticipación a la presentación del POA ante la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dentro de los primeros 20 días después de aprobado el mecanismo de elaboración, los miembros del Comité entregarán a la Secretaría Técnica, para su revisión y aprobación, la planeación final de sus obras correspondiente al ejercicio inmediato subsecuente. Las modificaciones o adiciones que surjan con motivo de la revisión, se realizarán durante los 10 días posteriores a la entrega de la planeación final. Es obligación de la Secretaría Técnica presentar el PEA definitivo para su aprobación final, en la sesión más próxima del Comité, luego de realizarse las modificaciones o adiciones correspondientes.

Evaluación y seguimiento del Programa Editorial Anual

Para la revisión y aprobación del PEA, el Comité revisará el tema, objetivo y finalidad de cada una de las obras, así como la política de distribución de las mismas, su alcance y públicos objetivos según el tipo de obra. Además, definirá los criterios de coedición, impresión o reimpresión y aprobará el cronograma de edición.

De la elaboración y aprobación de obras

La elaboración de los contenidos de las obras que integran el PEA estará a cargo de las distintas áreas de la Comisión, con base en lo establecido en el Programa Operativo Anual y en el cronograma de edición previamente acordado con éstas.

Por acuerdo del Comité existe un protocolo de revisión y visto bueno de contenidos de publicaciones que realizan las áreas involucradas en el tema y especialistas externos, quienes en sus revisiones deben considerar las siguientes categorías:

- a) Primera: Materiales de divulgación sin texto, como carteles, postales, pegatinas, etcétera.
- b) Segunda: Materiales de divulgación con textos breves de dos cuartillas a 24 páginas, aproximadamente, como trípticos, polípticos y folletos.
- c) Tercera: Libros de investigación o folletos extensos de divulgación de temas especializados y memorias.
- d) Cuarta: Informes institucionales: especiales y anuales.
- e) Quinta: *Por tus derechos*, compilaciones de instrumentos y documentos oficiales.
- f) Sexta: *DFENSOR*.

- g) Séptima: Textos para la formación del personal administrativo de la Comisión y de los miembros del Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH).
- h) Octava: Reimpresiones y reediciones.

De la política de divulgación y distribución de obras

De los criterios de divulgación

Es responsabilidad de la Subdirección de Difusión y Distribución apoyar en los eventos de presentación de libros, informes especiales e informes anuales, entre otros. El apoyo se efectuará en los siguientes casos:

- a) Distribución nacional e internacional de la publicación.
- b) Envío de invitaciones a personalidades involucradas en la presentación de una obra.
- c) Envío previo a las y los integrantes del presidium del evento de presentación y a la o el autor.
- d) Envío de un porcentaje establecido mediante convenio de una publicación.
- e) Envío de publicaciones a periodistas que cubran el evento de presentación de una obra, a través de la Dirección General de Comunicación Social de la Comisión.
- f) Coordinar con el área responsable de la obra a presentarse los aspectos logísticos para llevar a cabo el evento.
- g) Cuando se requiera, hacer presencia con el *stand* de divulgación de la Comisión.

De la distribución

Para garantizar que cada ejemplar llegue a la o el destinatario correcto, es necesario plantear una estrategia organizada, inteligente y funcional que permita divulgar los temas que la Comisión aborda en sus productos editoriales con base en la siguiente clasificación:

- a) Por su tiraje, características de lenguaje escrito y tipo de contenido.
- b) Por tema. Esta clasificación permite dirigir la distribución a diversos actores que trabajan sobre temas de derechos humanos específicos.
- c) Por espacio de distribución o destinatario. En esta clasificación se pueden agrupar todas las publicaciones que tienen características de lenguaje diversas, así

como los temas que la Comisión ha abordado en sus obras.

De la política de *DFENSOR*, órgano oficial de difusión de la CDHDF

Descripción general

La revista *DFENSOR* es el órgano oficial de difusión de la Comisión, previsto en el artículo 43 de su Reglamento Interno, de periodicidad mensual, y que da a conocer las acciones de defensa, fortalecimiento institucional y promoción de los derechos humanos que lleva a cabo este organismo en la ciudad de México. Asimismo, es un espacio donde diversos actores expresan sus puntos de vista con respecto a los temas que se abordan en cada número de la revista.

Esta publicación busca ser también un importante foro de opinión y debate en torno a los temas más relevantes en materia de derechos humanos, al tiempo que informa a sus lectores y lectoras sobre las novedades y principales referencias para, en conjunto con otras estrategias educativas de la Comisión, contribuir a la construcción y fortalecimiento de una cultura de respeto, defensa y promoción de los derechos humanos en la capital mexicana.

La edición de la revista está a cargo de Secretaría Técnica, con la participación de las áreas de la Comisión. La CDHDF se reserva el derecho de publicar o no artículos según sus intereses y objetivos.¹

La responsabilidad de los contenidos de los artículos de opinión será de las y/o los autores; para tal efecto, deberá especificarse la leyenda “Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y/o los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF”. Cualquier controversia surgida por la publicación de algún artículo se desahogará con base en los procedimientos legales correspondientes.

Para alcanzar sus objetivos, la revista aborda un tema distinto de derechos humanos cada mes a fin de profundizar en el mismo. Para hacerlo cuenta con tres distintas secciones: “Opinión y debate”; “Acciones”, y “Referencias”. ●

¹ La publicación de artículos debe ceñirse a lo dispuesto en el capítulo III, numerales 9, 10, 11, 13, 14, 15 y 22 de esta política editorial.



Fotografía: Hossam el-Hamalawy/Cortesía de Amnistía Internacional España.



Referencias

Armas y mantenimiento del orden

Normas para evitar su uso indebido*

La proliferación mundial de armas pequeñas contribuye a ejercer presión sobre la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para que combatan la creciente incidencia de la delincuencia armada y hagan frente a quienes recurren a ella. No obstante, los recursos destinados a equipar y formar a la policía son insuficientes en muchos países. Por este motivo, y también a veces por una política gubernamental deliberadamente represiva, la policía hace un uso excesivo y arbitrario de la fuerza, o utiliza armas de fuego para cometer homicidios ilegítimos o como instrumento de tortura y malos tratos contra presuntos delincuentes.

Existen normas internacionalmente acordadas destinadas a controlar el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de la policía. Entre ellas destacan dos instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. La cuestión de fondo de estas normas es determinar qué constituye fuerza legítima. En ciertas ocasiones es necesario permitir a la policía que emplee la fuerza letal y otros tipos de fuerza en su labor de velar por la seguridad de las comunidades y proteger a las personas de ataques que ponen en peligro la vida. Sin embargo, el empleo de la fuerza no debe ser arbitrario,

* El presente texto es un resumen del informe *Armas y mantenimiento del orden*, elaborado por Amnistía Internacional para la campaña Armas bajo Control, el primero de una serie de informes temáticos producidos por Amnistía Internacional, Oxfam y la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA) a lo largo de esta campaña. Éste se centra en las medidas que los gobiernos pueden tomar para mejorar la eficacia de la labor policial respecto al control de las armas de fuego, sin que la propia policía recurra al uso excesivo e injustificado de la fuerza. A partir de una selección ilustrativa de casos, el informe argumenta que la adhesión a las normas profesionales internacionales sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego debe formar parte de cualquier esfuerzo encaminado a mejorar la actuación policial. Para consultar el documento completo referirse a: Amnistía Internacional y Oxfam Internacional, *Armas y mantenimiento del orden*, Londres y Oxford, 2004, 34 pp. Véase <http://www.iansa.org/control_arms/documents/guns_police_es.pdf>, página consultada el 19 de mayo de 2009.

sino que debe ser proporcionado, necesario, lícito, y sólo debe ejercerse en defensa propia o contra un peligro inminente de muerte o lesiones graves.

Para cumplir este principio esencial, la policía debe saber evaluar rápidamente cuándo se presenta un peligro de muerte. Debe estar extremadamente bien capacitada para la evaluación táctica del peligro, de modo que pueda determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, será proporcionado, necesario y lícito. Desgraciadamente, son muchos los cuerpos de policía en todo el mundo a los que se proporciona formación sobre cómo disparar un arma, pero no sobre cómo decidir si es necesario dispararla o cuándo; y son escasos los gobiernos que han incorporado las normas de la ONU a su legislación nacional o que demuestran respetar esas normas en la práctica.

Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben invertir recursos considerables en lograr mejoras acordes con las normas de la ONU que permitan un control real sobre el empleo de las armas de fuego por parte de la policía. En el informe se presentan, entre otros, los siguientes ejemplos:

- El Código de Conducta de la ONU dispone que todo organismo encargado de hacer cumplir la ley “debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella”. No obstante, los repetidos testimonios de las comunidades más desfavorecidas de Río de Janeiro, Brasil, demuestran que la práctica policial las discrimina de forma violenta, con consecuencias frecuentemente mortales.
- Los Principios Básicos de la ONU especifican que la policía sólo debe emplear armas de fuego en defensa propia o de otras personas, o en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves. Pese a ello, en Jamaica, país que presenta el mayor índice de muertes por disparos policiales per cápita del mundo, existen indicios que contradicen repetidamente las versiones de la policía —que aseguran que los presuntos delincuentes dispararon contra ella en primer lugar— y que señalan, en cambio, una preocupante dinámica de ejecuciones extrajudiciales.

- La formación policial debe hacer hincapié en los derechos humanos y en las alternativas al empleo de armas de fuego. Sin embargo, la nueva fuerza de policía de Timor Oriental, a la que se ha provisto de armas modernas, no parece haber recibido la capacitación táctica necesaria para evaluar peligros o aplicar métodos de contención acordes con las normas de Naciones Unidas.

El informe presenta medidas positivas emprendidas por los gobiernos y la policía para aumentar el respeto de las normas de la ONU, como:

- Una antigua ley sudafricana, que permitía a la policía disparar contra presuntos ladrones, traficantes de droga y presuntos delincuentes a la fuga aunque no supusieran un peligro directo para la vida, estaba en clara contravención con las normas de la ONU; sin embargo, ésta ha sido ya reformada.
- En Camboya está en marcha un ambicioso proyecto de almacenamiento y administración de armas.

El reto al que se enfrentan todos los gobiernos para controlar el uso ilícito de armas es urgente. Para superarlo, deben invertir más recursos en un servicio de policía profesional fundamentado en las normas internacionalmente acordadas. Sólo así podrán garantizar la protección a mujeres, hombres y niños mediante fuerzas de seguridad legítimas que respeten los derechos humanos, y obtener el apoyo generalizado de la sociedad civil, que es necesario para reducir la circulación y el uso de armas ilícitas.

Es imprescindible establecer un compromiso auténtico con las comunidades en toda acción destinada a



Fotografía: Cortesía de Amnistía Internacional España.

mejorar la actuación profesional de los cuerpos policiales mediante la cooperación. Las iniciativas orientadas hacia la comunidad deben ser impulsadas por la sociedad civil local con el fin de garantizar la trascendencia, identificación, participación, responsabilidad compartida y comprensión. Sobre este fundamento:

1. Todas las autoridades gubernamentales y policiales deben promover, difundir e incorporar, en la legislación y en la práctica, las normas de la ONU para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
2. Los Estados deben incluir explícitamente la promoción de dichas normas y su adhesión a ellas en el Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.
3. Los donantes bilaterales e institucionales, incluidos los organismos de Naciones Unidas, deben pedir a

las autoridades locales la adhesión de estas normas de la ONU en todos los proyectos de ayuda internacional que financien, especialmente cuando tales proyectos estén vinculados con la seguridad comunitaria.

4. Los Estados deben dar apoyo a las recomendaciones de la relatora especial de Naciones Unidas sobre armas pequeñas con el fin de reforzar la aplicación de las normas de la ONU sobre el empleo de las armas de fuego.
5. Todos los Estados deben evaluar el grado de adhesión de los Estados beneficiarios a las normas de la ONU cuando estudien exportar o suministrar armas a fuerzas u organismos encargados de hacer cumplir la ley, y no deben suministrar armas de fuego, municiones y otros materiales que representen un peligro de lesiones u otros abusos.
6. Las organizaciones de la sociedad civil y los individuos deben participar en la campaña mundial Armas bajo Control y contribuir a promover la estricta adhesión de los gobiernos y organismos encargados de hacer cumplir la ley a los principios de la ONU. 🌐

Normas para evitar el uso indebido de armas en el mantenimiento del orden

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En general, no deberán emplearse armas de fuego, excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves.

Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Alberto Herrera Aragón*

Derechos humanos en México

Informe 2009**

El 22 de febrero de 2009 fueron encontrados cerca de Ayutla, Guerrero, los cuerpos de Raúl Lucas Lucía y Manuel Ponce Rosas, presidente y secretario respectivamente de la Organización para el Futuro del Pueblo Mixteco. El asesinato de Raúl y de Manuel no solamente recordó el pésimo estado de los derechos humanos en Guerrero, sino que volvió a evidenciar a un Estado mexicano que no ha sido capaz de cumplir con sus obligaciones internacionales relativas a la protección de quienes legítimamente desempeñan labores de defensa de los derechos humanos.

Durante 2008, la situación de los derechos humanos en México se define por sus contrastes, sus claroscuros, sus ambigüedades. Nuevamente, el papel jugado ante foros internacionales por las autoridades encargadas de la política exterior mexicana, contrasta enormemente con una realidad interior donde la tortura, la impunidad, las agresiones y represalias contra defensores y defensoras de derechos humanos persisten y, en algunos casos, se intensifican.

El caso de Raúl Hernández, integrante de la Organización del Pueblo Indígena Me'Phaa (OPIM), detenido en la cárcel de Ayutla de los Libres en Guerrero desde abril de 2008 y declarado como prisionero de conciencia por Amnistía Internacional, es emblemático no sólo de la ineficiencia del Estado mexicano a la hora de proteger a quienes legítimamente llevan a cabo labores de defensa y promoción de los derechos humanos, sino de un aparato de procuración de justicia utilizado para reprimir este valioso trabajo.

Desgraciadamente son muchos otros los casos de agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos durante 2008. Ejemplo de ello es el secuestro y

* Director ejecutivo de Amnistía Internacional México.

** Palabras del autor con motivo de la presentación en la ciudad de México del *Informe mundial anual 2009. El estado de los derechos humanos en el mundo*, de Amnistía Internacional.

asesinato de Lorenzo Fernández Ortega, integrante también de la OPIM; el ataque perpetrado por dos hombres con el rostro cubierto en contra de Mariana Villarreal Contreras, miembro del Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios” en Coahuila; o las agresiones en contra de la hermana Consuelo Morales Elizondo, directora de la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.

Ante estos actos intimidatorios que han hecho incluso perder la vida de activistas a favor de los derechos humanos, Amnistía Internacional espera una acción contundente del Estado mexicano que haga que los responsables rindan cuentas ante la justicia y que prevenga agresiones de esta naturaleza en un futuro. La protección de los defensores y defensoras de derechos humanos es una obligación internacional que el Estado debe cumplir.

La OPIM es ejemplo vivo de una comunidad indígena que experimenta condiciones graves de marginalidad y desposesión, y que a la hora de reivindicar sus derechos es objeto de represalias. Está en nuestras manos como sociedad valorar y defender su trabajo contribuyendo a que su voz sea escuchada.

Otro grupo que se ha ubicado en condiciones de vulnerabilidad son las y los migrantes irregulares que durante su estancia en México corren alto riesgo de ser objeto de abusos por parte de funcionarios y bandas criminales. En el caso de las mujeres, niñas y niños, la condición de vulnerabilidad se agrava habiendo sido insuficiente la respuesta del Estado para prevenir estas violaciones. Las repetidas agresiones y amenazas que han recibido el sacerdote Alejandro Solalinde y otros empleados del albergue de Ciudad Ixtepec, en Oaxaca, así como en contra de Ireneo Mújica, fotógrafo y activista a favor de los derechos de las personas migrantes, son otro ejemplo de las represalias de que son objeto quienes han decidido denunciar dichos abusos y proteger a las y los sobrevivientes de violaciones a sus derechos humanos.

La violencia contra las mujeres y la respuesta poco efectiva del Estado ante esta situación ha sido una de las preocupaciones fundamentales de Amnistía Internacional. Durante 2008, 28 estados promulgaron leyes para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, pero sólo las autoridades federales y

algunos gobiernos estatales dictaron reglamentos para la aplicación de la nueva legislación.

En un clima generalizado de violencia contra las mujeres, destaca la presentación ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) del caso de tres de las ocho mujeres a las que en 2001 se encontraron asesinadas en Campo Algodonero, Ciudad Juárez.

Desgraciadamente 2008 ha transcurrido sin que las mujeres que fueron víctimas de violencia sexual y tortura en San Salvador Atenco en 2006, encontraran justicia. El día de hoy insistimos en que las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia tienen una importante deuda que reafirma la percepción internacional de que en México la impunidad es una respuesta frecuente ante los abusos graves contra los derechos humanos.

Este fenómeno continuado de impunidad se proyectó durante 2008, además, en el prolongado fracaso del Estado mexicano a la hora de investigar y llevar ante la justicia a los responsables de crímenes y violaciones a derechos humanos en el pasado. En el XL Aniversario de la matanza de Tlatelolco, seguía sin registrarse el menor avance en lo relativo a la rendición de cuentas de sus responsables. Hoy sabemos que ha sido concedido un recurso de amparo al ex presidente Luis Echeverría Álvarez. Los graves abusos del pasado contra los derechos humanos continúan ensombreciendo el presente; los crímenes del pasado no se evaporarán con el tiempo. La incapacidad del Estado mexicano de hacer comparecer a los responsables es únicamente reflejo de la debilidad e incapacidad del sistema mexicano de procuración e impartición de justicia.

En junio, se presentó ante la Corte IDH el caso de Rosendo Radilla, víctima de desaparición forzada a



Fotografía: Stop the Wall Campaign/Cortesía de Amnistía Internacional España.

manos de las fuerzas de seguridad en 1976 y que al día de hoy aún se desconoce su paradero. Amnistía Internacional confía en que este caso permitirá abrir la puerta no solamente para el abordaje de la inmensa deuda que en materia de acceso a la justicia prevalece respecto de los crímenes y abusos del pasado, sino también para cuestionar el obstáculo que en materia de rendición de cuentas significa el fuero militar ante actos violatorios de derechos humanos cometidos por integrantes del Ejército en contra de civiles.

Durante el año pasado, aumentaron los informes sobre la implicación de personal militar y policial en homicidios, torturas, malos tratos y detenciones arbitrarias. Según éstos, durante septiembre, agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) mataron a una transeúnte de 17 años al efectuar varios disparos de forma innecesaria, y sin advertencia previa, contra un automóvil en Matamoros, Tamaulipas. En marzo, integrantes del Ejército dispararon contra un vehículo en Santiago de los Caballeros, Sinaloa, matando a cuatro hombres e hiriendo a otros dos. En marzo de 2009 Miguel Alejandro Gama Habif, Israel Ayala Martínez y Aarón Rojas de la Fuente fueron objeto de desaparición forzada por miembros del Ejército en Nuevo Laredo. En mayo del presente año fueron encontrados sus cuerpos. En estos casos, como en tantos otros en que el Ejército está implicado, la jurisdicción militar sigue siendo un obstáculo para la justicia, la verdad y las reparaciones. El hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) haya registrado en 2008 un número de denuncias contra el Ejército seis veces mayor respecto de 2006, genera serias preocupaciones.

Lo hemos mencionado durante 2008 en repetidas ocasiones: no hay seguridad pública donde no hay derechos humanos y tampoco los derechos humanos son una realidad donde la seguridad pública está en entredicho.

La tortura y los malos tratos continuaron significando preocupaciones importantes. Durante el mes de octubre, docentes y simpatizantes locales de este gremio se manifestaron en el estado de Morelos. En la localidad de Xoxocotla, la PFP disolvió una manifestación que se llevaba a cabo en una carretera principal. Muchas personas detenidas afirmaron que las habían detenido en su domicilio, las habían golpeado, y a algunas las habían obligado a andar descalzas sobre brasas ardientes.

El asesinato en abril de Felicitas Martínez y Teresa Bautista, periodistas indígenas que trabajaban en una estación de radio comunitaria de la región triqui del estado de Oaxaca, ha evidenciado nuevamente el grave clima de inseguridad que prevalece en México respecto de las y los trabajadores de los medios de comunicación.

En definitiva, la apertura que el gobierno federal ha tenido durante los últimos años al escrutinio internacional en materia de derechos humanos representa un avance sustancial. Durante 2008 el gobierno y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos renovaron el acuerdo para mantener en México una oficina de esta institución.

El rol que actualmente desempeñan las autoridades responsables de la política exterior mexicana en foros de primera importancia a nivel internacional, como el Consejo de Seguridad de la ONU, significa una enorme responsabilidad para el abordaje de crisis internacionales de derechos humanos tan graves como la invasión israelí a la Franja de Gaza, el conflicto armado en Sri Lanka o las guerras que durante años han cobrado la vida de millones de civiles en el centro de África. Este compromiso internacional debe tener un nítido reflejo en la realidad interior mexicana.

La gran paradoja de los derechos humanos en nuestro país consiste en liderar hacia afuera lo que las autoridades han sido incapaces de construir hacia adentro. En junio de 2009, el gobierno deberá confirmar su compromiso de implementar las 80 recomendaciones formuladas por la comunidad internacional en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La prueba será nuevamente la efectiva implementación de estas recomendaciones a través de una política inclusiva y contundente que permita hacer realidad esos compromisos.

Este panorama de privación, falta de voz, inseguridad y exclusión hace evidente un círculo de violaciones a derechos humanos que no solamente impactan sobre el disfrute de los derechos civiles y políticos, sino que afectan el entramado de todos los derechos y que arroja a la pobreza como uno de sus principales resultados.

El día de hoy, Amnistía Internacional reafirma la importancia de que, ante este panorama preocupante de violaciones a derechos humanos, juntos y juntas nos movilizemos para exigir dignidad. ●

Día Internacional de la Familia

El 15 de mayo fue instituido como Día Internacional de la Familia, por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1994, con el propósito de motivar la reflexión sobre las familias y las cuestiones relacionadas con ellas, así como para incrementar y mejorar la capacidad institucional de las naciones mediante políticas integrales. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han jugado un papel preponderante en la construcción de nuevas formas de comprender las transformaciones y retos que encaran las familias; tal es el trabajo que se desarrolla en el Observatorio de Familias y Políticas Públicas, que reconoce en el México actual la diversidad de las familias y su derecho a contar con la protección de la sociedad y del Estado.

El Observatorio de Familias y Políticas Públicas está conformado por OSC e instituciones académicas, entre las que destacan: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social); Católicas por el Derecho a Decidir; Corazonar, Abriendo Senderos Hacia la Reconciliación; Democracia Familiar y Social (Demyfas); Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia; Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap); Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam); Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Instituto Latinoamericano de Estudios de la Familias (ILEF); Instituto Luis Mora; Red por los Derechos de la Infancia en México; Ririki Intervención Social, y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Tiene como objetivo crear un espacio de reconocimiento y

* Red multidisciplinaria de expertos independientes cuya finalidad es estudiar, reflexionar y trabajar sobre la realidad y el devenir de las familias mexicanas con el propósito de incidir e instrumentar acciones encaminadas al desarrollo de políticas públicas, programas gubernamentales, legislaciones, iniciativas y reformas de ley, así como aportaciones de instituciones académicas y de organizaciones civiles que tienen incidencia en la situación social de las familias. Texto elaborado por Guadalupe Ordaz, coordinadora del Observatorio de Familias y Políticas Públicas y socia fundadora de Incide Social, A. C.

compresión de los procesos de transformación de las familias en México para incidir en la construcción de políticas y programas públicos e intervenciones comunitarias que fortalezcan a nivel público y privado los derechos humanos, la justicia social, la equidad de género y generacional, y la construcción de ciudadanía, en el marco de un Estado de derecho laico.

El Observatorio señala que en la actualidad existen y coexisten varios tipos de familias, como las parejas sin hijos, los padres o madres sin cónyuge, las integradas por una persona, las formadas por parejas del mismo sexo, las unidas en segundas nupcias, las familias integradas por diferentes generaciones o por personas que no son parientes.

De acuerdo con estimaciones de Incide Social (2007), con base en la muestra del XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y en la muestra del II Censo de Población y Vivienda 2005, las familias nucleares (constituidas por parejas sin hijos, parejas con hijos, y padres o madres sin cónyuge) han disminuido de 74.5% en 1990 a 68.9% en 2005, a nivel nacional.

Las familias biparentales con hijos se redujeron de 57.8% a 50% del total de hogares; en tanto que la proporción de parejas sin hijos aumentó de 6.7% a 8.6%,

y los hogares monoparentales (constituidos por hombres o mujeres que ejercen su paternidad o maternidad en soltería) pasaron de 10% a 10.3 por ciento.

En otro tipo de arreglos de convivencia, entre 2000 y 2005 destaca el incremento de los hogares unipersonales y de los extensos. Los unipersonales aumentaron de 5.4% a 7.6%, y los extensos de 17.3% a 22.5% del total de hogares en el país.

El número de hogares encabezados por mujeres continúa creciendo, al pasar de 16.5% en 1990 a 23.1% en 2005. Al interior de los hogares monoparentales, 8.5% de cada 10 tenían jefatura femenina en 2005.

Para 2000, en casi 40% de los hogares nucleares biparentales urbanos laboraban ambos cónyuges, a diferencia de 25.7% que lo hacía en 1990; es decir, en cuatro de cada 10 hogares nucleares biparentales urbanos del país las mujeres dejaron de ser amas de casa de tiempo completo e ingresaron al mercado laboral para constituirse como aportantes económicas del ingreso familiar.

De acuerdo con el Observatorio de Familias y Políticas Públicas, esta situación nos invita a pensar que no hay una única forma de vivir en familia, como lo es la unión conyugal entre un hombre y una mujer. Las fa-



Fotografía: Cortesía de NotieSe.

Fotografía: Cortesía de NoiteSe.



milias, como organización social, van cambiando de acuerdo con el momento histórico y cultural en el que se desarrollan, y es por ello que deben reconocerse los diversos tipos de familias que existen hoy en nuestro país.

Asimismo, señala que el desarrollo adecuado de los seres humanos se puede dar dentro de cualquier familia o arreglo de convivencia, siempre y cuando se respeten los derechos de cada uno de sus miembros, se elimine cualquier forma de violencia, y se brinde afecto, seguridad, protección y oportunidades de crecimiento sano. Para quienes integramos el Observatorio, lo esencial para las familias son los vínculos, el tipo de relaciones que se tejen a diario, y los valores para la vida democrática y ciudadana: libertad, solidaridad, equidad, respeto, igualdad y tolerancia.

REFERENCIAS

En el marco del Día Internacional de la Familia, el Observatorio de Familias y Políticas Públicas señala como un desafío impostergable lograr que la equidad y la igualdad sean una realidad en todas las familias y para todas y todos sus integrantes; para ello es necesario considerar que:

- Las personas y las familias han resentido las reiteradas crisis económicas, el desempleo, la precariedad laboral, el desmantelamiento de la seguridad social y de los servicios sociales públicos, y la tremenda desigualdad en la distribución de la riqueza, el poder, el tiempo, la información y el conocimiento.
- Las acciones a favor de las familias deben procurar una mayor inclusión y responsabilidad tanto del Estado como de todos los actores sociales que tienen que ver con el bienestar de la vida familiar para evitar condiciones de pobreza, desigualdad, abuso, discriminación e inequidad en ellas, contribuyendo así a una mejor calidad de vida entre sus miembros.
- Es obligación del Estado mexicano respetar, garantizar y proteger que todas las familias, en cada momento de su ciclo de vida, cuenten con las condiciones para desarrollarse con seguridad económica, certeza jurídica, equidad, aceptación social y libertad.
- Es necesario diseñar e instrumentar políticas y programas públicos, así como marcos legislativos dirigidos a las familias, consideradas como el grupo primario de convivencia, seguridad y protección de los seres humanos, y donde se establecen las bases del desarrollo democrático.
- Es imprescindible garantizar y respetar el carácter laico de las instituciones y de las políticas gubernamentales en México como un criterio base para la convivencia respetuosa de la diversidad.
- Sólo mediante un diálogo social amplio, incluyente, constructivo y respetuoso, que reconozca la diversidad y heterogeneidad que caracterizan actualmente a la sociedad mexicana, y en particular a las familias que la integran, será posible desarrollar las instituciones, la legislación, las verdaderas políticas públicas y, lo más importante, los acuerdos sociales que permitan avanzar en el desarrollo de sistemas de protección social hacia las familias como parte de la consolidación de la democracia del país, la construcción de un Estado de derecho laico y la realización de los derechos humanos de todos y todas. ●

Amina el Mekaoui*

Influenza humana: una realidad transnacional**

El jueves 23 de abril de 2009 a las once de la noche, haciendo uso de los medios masivos de comunicación, el gobierno federal de México emitió una alerta a la ciudadanía¹ en la que señalaba la existencia “de tres sucesos separados relacionados con la enfermedad de tipo influenza.”

Las interrelaciones comerciales, políticas, demográficas, migratorias y sociales, entre otras, llevaron a que esta alerta fuera tomada en cuenta y vigilada por el resto del mundo. Las reacciones de los diferentes países giraron en torno a proteger a sus ciudadanos del posible contagio de una enfermedad desconocida, aún sin tratamiento y con el riesgo de convertirse en una amenaza tanto para la salud de sus habitantes como para la seguridad nacional.

El inicio de una epidemia no se encuentra relacionado con un determinado nivel económico, como los países de primer mundo han acostumbrado analizar; una enfermedad se introduce y propaga en una comunidad por motivos ambientales, estructurales, e incluso movimientos sociales, entre otras causas muy diversas.

Ahora bien, esta epidemia ha ocasionado diversos fenómenos sociales, tanto en el país que se encuentra atravesando por ella como en los que tienen relaciones con éste. Uno de ellos es el racismo; la realidad que se ha dado actualmente está provocando actos de discriminación en contra ciudadanos de ciertos países, especialmente mexicanos.

La epidemia de influenza que ha afectado a México generó una psicosis en diversos países. La información que se presentó en diferentes medios de comunicación se encontraba lejos de la realidad, convirtiendo una situación controlada en

* Maestra y licenciada en Sociología por la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Universidad Mohammed v de Marruecos. Ha trabajado para la Organización Mundial de la Salud y para la UNESCO.

** Reflexión sociológica de los actos de discriminación contra México.

¹ ops, “Brotos de gripe en México y en los Estados Unidos”, Washington D. C., 24 de abril de 2009, véase <http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&task=view&id=1259&Itemid=1&lang=es>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

una potencial catástrofe. Esta enfermedad, de nombre técnico A/H1N1, está dando origen a otro virus tan preocupante y estigmatizante como el primero: “el virus del rechazo”.² Algunos de los ejemplos más evidentes de esta situación a nivel internacional son los siguientes:

- En una reunión de la Unión Europea se comenzó a utilizar el término *gripe mexicana* para referirse a la influenza A/H1N1.
- México es considerado el epicentro del brote de gripe, aunque ésta también fue detectada en otros 21 países, lo que desató el temor de que se convirtiera en una pandemia.³
- En Estados Unidos se desató una campaña que decía “aléjese de los mexicanos”,⁴ lo que agrava la segregación y racismo hacia los migrantes en aquel país, cuya situación es de por sí vulnerable.
- Carlos Villanueva, presidente de la Asociación Mundial de Mexicanos en el Exterior (AMME) —que aglutina alrededor de 788 organizaciones de migrantes en Estados Unidos—, planteó así el ambiente de animadversión que prevalece en este país en contra de los mexicanos al considerarlos la causa de los contagios registrados en la Unión Americana: “En programas radiofónicos en inglés se han detectado comentarios de locutores que piden mantenerse alejado de los hispanos, particularmente de los mexicanos, bajo el argumento de que ellos son los portadores del virus”.
- En California se retiró el derecho a los servicios médicos a la población indocumentada, el sector más vulnerable.⁵
- La ministra de Salud de Argentina, Graciela Ocaña, pidió disculpas a México, por llamarlo “el hermano enfermo”.
- El gobierno de Argentina, quien justo en el momento de la emergencia sanitaria en México contaba con más de 20 mil enfermos de dengue reconocidos ofi-

cialmente, decidió cancelar sus importaciones de carne de cerdo y sus vuelos a México.

- El gobierno de Egipto decretó la eliminación de todos los cerdos del país. Esto tiene un viso relacionado con la religión del país, mayoritariamente musulmana, que prohíbe el consumo de carne porcina. “La mayoría de la población egipcia es musulmana, por lo que la cantidad de cerdos es muy reducida. Su carne y productos son consumidos por la comunidad cristiana, alrededor de 10% de una población total de aproximadamente 80 millones de habitantes. En otros países de Medio Oriente sucede lo mismo, a excepción de Líbano, que tiene 40% de cristianos. En Israel el consumo de esa carne también es minoritario.”⁶

Esta situación se encuentra relacionada con el primer nombre que tuvo la enfermedad en cuestión, a la que se denominó *influenza porcina*, lo que dio como origen una relación automática con la carne de este animal. En países como Egipto se considera que el virus no llegará si se elimina a todo el ganado porcino y se cree que, como no consumen alimentos derivados del cerdo, jamás esta enfermedad va a afectarles.

Asimismo, en noticieros de países musulmanes se está instando a matar a todo el ganado porcino para evitar el contagio. Ésta es una medida sanitaria que no tiene relación alguna con la enfermedad, pero que tranquiliza a la población de esas localidades cuyas motivaciones son principalmente de carácter religioso.

Las decisiones que están tomando otros países en cuanto a la protección de sus habitantes parecen ser desmedidas y sin sustento científico. El gobierno de China detuvo a más de 70 pasajeros mexicanos provenientes de un vuelo México-Shangai y los retuvo en condiciones precarias hasta que finalmente pudieron regresar a México. Estas medidas no fueron recomendadas en ningún momento por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante una situación de este tipo, sin embargo, el gobierno chino las adoptó exclusivamente contra ciudadanos mexicanos, a quienes mantuvo en cuarentena por más de 10 días.

“Varios funcionarios subieron al avión para checar nuestros papeles. Al ver que era mexicana me pidieron que bajara y me pusieron en cuarentena. Ni siquiera

² ops, “Bolivia se alista con todo para combatir gripe. El gobierno confirmó que adquirió los medicamentos necesarios y puso en marcha un plan en el sistema de salud contra la gripe porcina, ahora gripe A”, Santa Cruz, Bolivia, 1 de mayo de 2009, véase <<http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=16560&SE=SN>>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

³ Para mayor información véase <http://about.reuters.com/dynamic/country-pages/mexico_es/1241443633nN04297648.ASP>.

⁴ “Rechazan a mexicanos en eu” en *Informador.com.mx*, Guadalajara, 3 de mayo de 2009, véase <<http://www.informador.com.mx/mexico/2009/100039/6/rechazan-a-mexicanos-en-eu.htm>>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

⁵ *Idem*.

⁶ “Egipto mata a todos sus cerdos” en *El Mostrador.cl*, Chile, 29 de abril de 2009, véase <<http://www.elmostrador.cl/index.php?noticias/articulo/egipto-decide-el-sacrificio-de-todos-los-cerdos-del-pais/>>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

Fotografía: CPHDF.



me tomaron la temperatura”, declaró a la agencia de noticias Notimex Myrna Elisa Bermejo, una mexicana que llegó a China procedente de Estados Unidos. “Iba acompañada de otras dos personas que llevaban pasaportes estadounidense y colombiano. Ellos viajaban en el mismo vuelo que yo y no los pusieron en cuarentena”, relató Bermejo, quien contó en su página de Facebook cómo vivió su odisea.

Asimismo, otros mexicanos denunciaron ante Notimex “la violación a los derechos humanos” en que está incurriendo el país asiático. “Nos llamaron a las dos de la mañana para que abandonáramos el hotel en que estábamos”, dijo un padre de familia que viajó con sus tres hijos a China. “Nos llevaron a un hospital para hacernos pruebas y después nos dijeron que teníamos que quedarnos allí siete días”, agregó esta persona, quien deploró las condiciones de higiene del establecimiento médico.⁷

Hacia una lectura sociológica de la enfermedad

Los medios de comunicación mostraron un gran manejo de información al dar a conocer el número de casos

⁷ “Aguardan en la incertidumbre mexicanos aislados en China” en *Milenio*, México, 3 de mayo de 2009, véase <<http://www.milenio.com/node/208983>>, página consultada el 26 de mayo de 2009.

de personas infectadas y de personas que fallecieron a consecuencia de la enfermedad, sin embargo, la sobreenformación ocasionó que la población mexicana tomara medidas preventivas drásticas: procuró quedarse en casa, reducir al mínimo las actividades fuera de los hogares, y evitar el contacto social físico con otras personas o con grupos. De igual manera, más de 33 millones de estudiantes de todos los niveles educativos suspendieron actividades, y las diversas iglesias cancelaron las celebraciones de sus ritos litúrgicos, matrimonios y bautizos.

Las personas que tenían la necesidad de salir a las calles utilizaban tapabocas, llevaban consigo gel antiséptico para asearse las manos y trataban de evitar el contacto en una ciudad con más de veinte millones de habitantes. La enfermedad se convirtió en un cómo encontrar el aislamiento en una ciudad sobrepoblada.

Un aspecto significativo que surgió a raíz de la contingencia ha sido el apelar a un sentimiento nacionalista para superar la crisis en el país. Las campañas publicitarias de radiodifusoras, partidos políticos, asociaciones civiles e instancias de gobierno federales y estatales, aparecen constantemente en los diversos medios, llamando a la unidad nacional como un medio para salir adelante, para superar la enfermedad y para “unirnos como país”.

Otro punto a destacar relacionado con el manejo de la información en torno a la enfermedad, son las dos

caras que ha tenido este factor. Por un lado, la OMS celebró la apertura de información; pero, por otro lado, el exceso de información terminó convirtiéndose en desinformación en ciertos sectores de la población que comenzaron a ver a la epidemia como un juego creado por parte del gobierno mexicano para favorecer a las compañías farmacéuticas trasnacionales, para contratar deuda pretextando la emergencia o, aún más, relacionado con la visita que realizó a México el presidente estadounidense Barack Obama días antes de declararse el inicio de la epidemia.

La contingencia de salud en México no es exclusiva de este país, pues actualmente mantiene en emergencia a varios países de continentes distintos. Sin embargo, esta enfermedad generó un virus social del cual México ha sido el principal afectado: el virus de la discriminación trasnacional, en donde la mayoría de los países está culpando a éste como causante de la expansión del virus a nivel mundial, lo cual creó las condiciones idóneas para la discriminación y causó actos de marginación perpetrados contra mexicanos.

Lejos de que se propiciaran las condiciones de cooperación entre naciones y gobiernos, muchos de ellos antepusieron la discriminación, como lo muestra el caso de los turistas mexicanos en China, donde el gobierno de aquel país procedió más como un actor represivo y aislacionista, abusando de los viajeros mexicanos y dejando a un lado sus derechos humanos; hubiera sido suficiente hacerles una revisión médica adecuada como un requisito del gobierno chino para entrar a su país. Aunque existen varios casos de contagio en Estados Unidos, es claro que a sus ciudadanos no se les ha tratado de la misma manera.

Por su parte, el gobierno de Cuba —al momento de escribir estas líneas— señaló que sus servicios médicos detectaron en su territorio a tres estudiantes mexicanos contagiados de influenza desde el mes de abril. Sin embargo, ha negado a los servicios consulares mexicanos el derecho a visitarles, a conocer sus identidades, y a cualquier otra información al respecto. Estos actos son violatorios de diversos acuerdos y

tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Ahora bien, con el pretexto de la protección de sus habitantes, diferentes países han justificado el hecho de llevar a cabo ciertas acciones que se configuran como violaciones a los derechos humanos consagrados en diversas legislaciones internacionales.

La mayoría de estas actuaciones también demuestra que los tratados internacionales que protegen los derechos humanos en casos de enfermedad son vulnerables al no existir mecanismos adecuados para la exigencia inmediata del respeto a los derechos, como ha sucedido con los de los mexicanos en el extranjero.

La enfermedad que actualmente se está enfrentando ha mostrado que existen derechos vinculados en un mundo globalizado, donde la ciencia y la comunicación juegan un papel fundamental tanto para la protección como en la violación a los derechos de las personas.

Si bien la epidemia ha afectado globalmente las relaciones entre diferentes países, se ha considerado que México es el origen del problema, ignorando que se trata de una mutación de la naturaleza que pudo haber aparecido en cualquier lugar; de ahí la importancia de conocer la manera en que ha sido percibida desde la política, la cultura, lo económico y lo social. ●



Fotografía: CDHDF.



Librero del DFENSOR

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

Un espacio para la lectura y la reflexión

biblioteca@ms.cd hdf.org.mx
Av. Universidad 1449, edificio B,
planta baja, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
Tel. 5229 5600

José María Rico y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, México, Siglo XXI (Serie Criminología y Derecho), 2002, 187 pp.

Desde hace más de dos decenios el tema de la seguridad ciudadana constituye uno de los principales problemas sociales de casi todos los países de América Latina, cuyos ciudadanos están hondamente preocupados por fuertes incrementos de las tasas de criminalidad, se sienten cada vez más inseguros en sus personas y bienes, y expresan su insatisfacción respecto de la respuesta estatal ante el fenómeno delictivo.



Julio César Kala, *Fenomenología de la delincuencia*, México, UAM Azcapotzalco/Conacyt/FCE (Ciudades seguras IV), 2003, 244 pp.

Con un enfoque crítico, el autor propone la elaboración de una teoría o modelo general de prevención de la delincuencia a partir del estudio de factores como la educación y la reeducación en los centros penitenciarios. En consonancia con lo que proponen los demás colaboradores de este proyecto, Julio César Kala subraya la necesidad de disminuir la delincuencia, no por medio de una intensificación de las penas y el castigo en las leyes sino incrementando las acciones preventivas y dando prioridad a la regeneración en la ciudadanía de la confianza en los cuerpos policíacos y las distintas instancias de impartición de justicia.

REFERENCIAS



Marco Lara Klahr y Ernesto López Portillo Vargas (coords.), *Violencia y medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo*, México, Insyde/CIDE, 2004, 150 pp.

Cada uno de estos ensayos es como un hilo del cual podemos empezar a jalar para deshacer la madeja de símbolos, etiquetas, intereses, mensajes, contradicciones y conflictos que se dan cita en el proceso de comunicar los fenómenos asociados a la violencia y la seguridad pública, o en el proceso de construir, mediante las palabras, una manera de entender tales fenómenos.

Martín Gabriel Barrón Cruz, Carlos Silva y José Arturo Yáñez Romero, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, México, Inacipe, 2004, 155 pp.

Por asombroso que parezca, la Guardia Nacional, una institución concebida para el siglo XIX, conserva aún su presencia en nuestro texto constitucional. Por añadidura, está estrictamente ligada al concepto de *policía preventiva*. ¿Qué fue lo que se perdió en el camino y que muchos países del mundo han recuperado con éxito? De éstos y otros aspectos, propios de la organización y funcionamiento de las policías, escriben tres distinguidos especialistas en la materia. Las aportaciones de los autores colocan en el centro del debate los problemas pendientes para hacer eficiente la acción de los cuerpos de seguridad pública en nuestro país y, por extensión, permitir a la ciudadanía valorar y vigilar la acción de las instituciones policiales.



Augusto Sánchez Sandoval, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, Inacipe, 2000, 191 pp.

El autor nos muestra, con un análisis detallado, que la violación institucional a los derechos humanos no es casual, que se encuentra vinculada con razones económicas, políticas y psicológicas; pero también que es evitable si no olvidamos que la solución de cualquier problema nacional, por grave que sea, debe comprender el respeto a los derechos fundamentales de las personas como ingrediente esencial.

Breves de derechos humanos

Nacionales

Ejército en las calles no frenó al crimen: AI

- **Asegura que pese al despliegue aumentó la violencia de bandas**

Amnistía Internacional (AI) criticó las deficiencias en la política de seguridad pública del gobierno mexicano; señaló que pese a que en 2008 desplegó 45 mil miembros del Ejército para combatir al crimen organizado en varias entidades, la violencia atribuida a éste aumentó, al igual que los casos graves de “homicidios ilegítimos”, torturas, malos tratos, detenciones arbitrarias y cateos ilegales de las viviendas cometidos por militares.

Agregó que la policía, por su parte, también está implicada en homicidios, torturas, uso excesivo de la fuerza y detenciones arbitrarias sin que existan mecanismos de rendición de cuentas ante esos abusos. En su Informe mundial anual *El estado de los derechos humanos en el mundo*, AI señaló que la violencia contra la mujer y la tortura son un fenómeno generalizado en México.

Con información de *El Universal*,
28 de mayo de 2009.

Condena la ONU el asesinato de Eliseo Barrón

- **La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México sigue recibiendo información de ataques contra el libre ejercicio de la profesión periodística**

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) condenó el asesinato del periodista Eliseo Barrón y exhortó a las autoridades competentes para que esclarezcan los hechos de manera rápida, diligente y eficaz con el fin de que los responsables sean investigados, juzgados y sancionados.

Sólo mediante un efectivo combate a la impunidad se evitará la repetición de ataques contra periodistas, incompatibles con una sociedad garante de los derechos a la libertad de expresión y prensa, expuso la representación de esa oficina. Asimismo informó que continúa recibiendo información de ataques que atentan contra el libre ejercicio de la profesión periodística.

Con información de *Milenio*,
27 de mayo de 2009.

Gobernación debe revelar su postura ante informe sobre derechos humanos: osc

- **Aseguran que se omiten datos en indagatorias por delitos del pasado**

A unos días de que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU apruebe el informe definitivo –resultado del Examen Periódico Universal (EPU)– sobre las prerrogativas fundamentales en México, organizaciones agrupadas en el movimiento Nunca más crímenes de Estado y desaparición forzada exigieron a la Secretaría de Gobernación que informe sobre la respuesta que dará la delegación mexicana a ese organismo.

Precisaron que antes del 11 de junio –fecha prevista para la aprobación del informe y en la que México deberá explicar si acepta las ocho recomendaciones que dejó pendientes–, Gobernación tiene que definir si restablecerá la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado o creará una oficina similar.

Con información de *La Jornada*,
28 de mayo de 2009.

Reportan 675 abusos de autoridades en Chiapas

- **Presenta el Centro Las Casas su informe anual**

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (Frayba) presentó su informe anual, en el cual reportó que durante 2008 atendió 675 denuncias de presuntas violaciones a las garantías individuales en 64 de los 118 municipios de Chiapas.

El Frayba consideró que el gobierno de Chiapas es responsable de “graves violaciones a los derechos humanos”, entre ellas “la ejecución de seis pobladores” de la comunidad Miguel Hidalgo, municipio La Trinitaria, quienes ocuparon las ruinas de Chinkultic en octubre pasado; y de las aprehensiones de al menos de 14 integrantes del Movimiento Campesino Regional Independiente (Mocri) y de siete tzeltales adherentes a La otra campaña. La organización asegura que en dicha entidad “se desdibujó la división de poderes, principio en que se sustenta la república”, y citó como ejemplos la creación de la figura penal de “incitación a la violencia” y el decreto de creación del “protocolo de desalojos”, medidas que consideró contrarias a las garantías individuales previstas en tratados internacionales.

Con información de *La Jornada*,
29 de mayo de 2009.

Breves de derechos humanos

Internacionales

Niega Madrid que realicen redadas indiscriminadas contra migrantes

- **Asegura el PSOE que tales afirmaciones son parte de campaña de desprestigio orquestada por la oposición**

El portavoz socialista de Seguridad en el Ayuntamiento de Madrid, Óscar Iglesias, negó la existencia de “redadas indiscriminadas” contra inmigrantes y dijo que es una campaña orquestada por “los seguidores de Jean-Marie Le Pen (presidente del Frente Nacional francés) en el PP”.

Además exigió el “cese fulminante” de la delegada de Familia y Servicios Sociales, Concepción Dancausa, después de que afirmara que esas redadas se dan en Madrid y que atentan contra los derechos humanos. “El alcalde de Madrid, Alberto Ruiz-Gallardón, debe cesarla por mentir y dudar del trabajo de la Policía Nacional”, señaló en declaraciones a Europa Press.

Con información de Europa Press,
29 de mayo de 2009.

Nicaragua debe actuar contra prohibición absoluta del aborto

- **El Comité contra la Tortura de la ONU publicó 16 recomendaciones y expresó preocupación sobre el tema**

El Comité contra la Tortura de la ONU publicó 16 recomendaciones sobre la implementación en Nicaragua de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en las que expresa su preocupación sobre a la prohibición absoluta del aborto, el aumento de los asesinatos de mujeres vinculados a la violencia doméstica y sexual, y las investigaciones criminales abiertas contra defensoras de los derechos reproductivos de las mujeres.

Urgió al Estado a que revise su legislación en materia de aborto, tal como recomendaron el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; e incluir excepciones en “los casos de aborto terapéutico y de embarazos resultantes de violación o incesto”.

Con información de CIMAC Noticias,
26 de mayo de 2009.

Venezuela y Nicaragua bloquean participación de sociedad civil en la OEA

- **Impiden con ello la labor de defensa de los derechos humanos**

El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos denunció que Nicaragua y Venezuela bloquearon a grupos de defensa en la Asamblea General de la OEA que se celebrará en Honduras.

El ente, del programa conjunto de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), expresó en un comunicado su preocupación por que ambos países no aceptan la participación de esos grupos. Recordó que el pasado 12 de mayo, la Secretaría General de la OEA envió una lista a su Consejo Permanente que excluía a las organizaciones nicaragüenses y venezolanas “por el silencio de sus respectivos países” para autorizar su participación.

Con información de Notimex,
29 de mayo de 2009.

Recuerdan legado de Roberto Martínez

- **Defendió los derechos de inmigrantes y exigió siempre el reconocimiento de los abusos en su contra**

Roberto Martínez, pionero de la defensa de los derechos humanos en la frontera, deja tras su muerte un legado de lucha por el reconocimiento de los abusos en contra de los inmigrantes. Falleció el pasado mes de mayo a los 72 años a causa de un mal funcionamiento de sus riñones generado por la diabetes y fue sepultado en el cementerio Santa Cruz en San Diego.

“Roberto Martínez fue una persona que elevó el tema del respeto a los derechos humanos en las comunidades fronterizas”, dijo Pedro Ríos, director del programa de la frontera del Comité de Servicios de Amigos Estadounidenses (AFSC), con base en San Diego. “Él incansablemente abogaba por los inmigrantes en la frontera y fue quien alzó la voz de alarma de que la frontera se estaba militarizando”, agregó.

Con información de EFE,
28 de mayo de 2009.