

Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos



INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.



Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos



INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo proporcionado por la Fundación Heinrich Böll.

SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
Rocío Culebro, Directora Ejecutiva

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
Benjamín Franklin 186 Col. Escandón,
Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11800, México D.F.
Tel. (55) 5271 7226
www.imdhd.org

Enero de 2010, México D.F. (Primera Edición)

Diseño gráfico y editorial: Gabriela Monticelli
Diseño de portada: Gabriela Monticelli, Héctor Flores Carranco.

Taller de Sueños • contacto.taller.ds@gmail.com

Índice

Presentación	5
La seguridad desde los derechos humanos <i>Luisa Pérez Escobedo</i>	7
¿Seguridad ciudadana inalcanzable? <i>Edgar Cortez</i>	29
México: La crisis de la seguridad pública y la participación del ejército <i>José Luis Pérez Canchola</i>	37
Tortura al amparo del arraigo <i>Raúl Ramírez Baena</i>	43

Presentación

El Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD) es una organización civil, sin fines de lucro, dedicada a impulsar el respeto y fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia. Integrada con un equipo de profesionales que basa su experiencia en temas sociales y comprometidos con la causa de los derechos humanos y la promoción de la democracia.

Los ejes temáticos que se pretenden alcanzar son la transformación de prácticas institucionales que contravienen los derechos humanos y el libre ejercicio de la democracia, así como incidir a través de la generación de opinión pública y estudios con perspectiva de derechos humanos para hacer aplicable el estándar internacional en el orden jurídico interno.

Una línea de acción prioritaria para el IMDHD es la relacionada con el establecimiento de un estado democrático de derecho, sustentado en la transparencia y la rendición de cuentas, por medio del diálogo con partidos políticos, organizaciones sociales y entes públicos, particularmente con el tema de la seguridad ciudadana y justicia penal, pues ante el contexto actual no podemos mantenernos al margen del debate público en la materia y perder la posibilidad de influir en el discurso oficial sobre la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

El Instituto se propone iniciar acciones desde su propio marco de gestión para garantizar el efectivo respeto a los derechos humanos que se encuentran vulnerados o en riesgo de serlo ante la actual política criminal impulsada desde diferentes esferas de gobierno que se caracteriza por el ánimo eficientista y el populismo punitivo que parecen prevalecer en la actualidad.

Esta iniciativa promovida por el IMDHD es la continuación de los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto “*La Seguridad Ciudadana desde los Derechos Humanos*”, que incluye la celebración de dos encuentros entre organizaciones y especialistas en el mes de octubre del 2008, y octubre de 2009.

Esta primera publicación presenta una visión desde nuestra organización sobre el tema, así como otras que aportan elementos a la reflexión sobre la actuación de los responsables de mantener y garantizar la seguridad de la ciudadanía.

Enero 2010.

La seguridad desde los derechos humanos

Introducción

Este documento se enmarca dentro del Proyecto de *La seguridad desde los derechos humanos*¹ que realiza el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD). A partir de este documento, se pretende iniciar un diálogo que derive en un acercamiento con las autoridades responsables de aplicar políticas públicas en materia de seguridad en el Distrito Federal, a efecto de incluir una perspectiva armoniosa con el derecho internacional de los derechos humanos.

Esta iniciativa responde a la preocupante marginación de los contenidos relacionados con los derechos humanos en el debate actual sobre políticas de seguridad, a consecuencia del ánimo eficientista² y el populismo punitivo que parecen imperar.³ Es decir, que en el contexto actual se saque provecho de la visceralidad social para aumentar las medidas represivas en detrimento de los avances conseguidos por el

¹ Proyecto financiado por la Fundación Heinrich Böll Stiftung

² Expresión utilizada como “la pretensión de hacer más eficiente y más rápida la maquinaria de la justicia penal, a expensas de los derechos de los imputados y de la verdad material en el proceso”. Baratta, Alessandro. *Seguridad en Criminología y Sistema Penal una compilación in memoriam de Alessandro Baratta*, Ed. Bdf, Montevideo, 2004. Pág. 217

³ Al respecto, Elena Azaola ha señalado que el “populismo punitivo ha llevado a que en América Latina la población carcelaria crezca muy por encima de las tasas de crecimiento de la población (más de 6 veces) y lo haga, paradójicamente, por factores vinculados a la misma cárcel y no al delito; es decir, por el incremento y la extensión de las penas, los nuevos delitos y las nuevas políticas carcelarias.” Boletín de prensa 183/2007 del 12 de septiembre del 2007. Dirección General de Comunicación social de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Diversos rasgos de las iniciativas del Ejecutivo Local están orientadas en ese sentido: *Ve Ebrard positiva propuesta de Calderón sobre cadena perpetua*. Periódico El Universal, 07 de Agosto del 2008. O bien, dentro de las 20 metas para el 2008 se plantea el incremento de 3,400 elementos de policía, 4,000 cámaras de vigilancia, 1,000 patrullas, 500 módulos de seguridad, un Centro de Emergencias y un nuevo reclusorio (de los dos que se planean en esta administración).

movimiento de derechos humanos. Asimismo, preocupa que la seguridad sea garantizada solamente para determinado sector social, convirtiéndose en otro bien público de desigual distribución.

El enfoque que aquí se presenta se concentra en el Distrito Federal ya que, sin perder de vista la interrelación que existe entre las políticas locales, nacionales e internacionales en materia de seguridad, consideramos viable incidir en el ámbito local pues es precisamente ahí en donde la ciudadanía puede tener un mayor nivel de involucramiento en la creación e implementación de las políticas públicas. Además, las experiencias exitosas documentadas han tenido lugar precisamente en espacios locales al potencializarse las atribuciones de los gobiernos de ese nivel y la formación de actores colectivos con una visión multidisciplinaria para la construcción de alternativas.

1. Sobre el concepto de seguridad

Para propiciar el diálogo con un lenguaje común, proponemos iniciar con una conceptualización compartida sobre la seguridad, pues generalmente al sustantivo se agregan de formas indiscriminadas adjetivas como “nacional”, “democrática”, “ciudadana”, “pública”, “exterior”, “urbana”, “comunitaria”, etc., calificativas que utilizados como sinónimos pueden ocasionar confusión y nublar el debate.

Empezaremos por el concepto más amplio de seguridad humana. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó un primer intento por definirlo en su Informe titulado *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. En él se buscó generar un análisis comprensivo sobre el tema y definir el concepto de seguridad sobre bases distintas de las concepciones tradicionales de seguridad, limitadas a la defensa del territorio, el poder militar o la función represiva del Estado. Así, dicho Informe determinó que la seguridad humana es “la necesidad de evitar amenazas tales como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política y los riesgos ambientales”. Es decir, significa crear las condiciones necesarias para que las

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Nueva York, 1994. Para mayor abundamiento ver Comisión de la Seguridad Humana, *La seguridad humana, ahora*, Nueva York, PNUD, 2003, p. 3. Citado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal*, Ciudad de México, 2008, párr. 370, pág. 107

personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes a su dignidad intrínseca.⁴

Bajo esta premisa, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (OACNUDH) recomendó expresamente a las autoridades mexicanas “subordinar el concepto de seguridad pública al de seguridad humana, en el sentido de que el objetivo último de la actividad del Estado es la protección de la persona.”⁵

Sin embargo, resulta problemático utilizar este término pues la noción de “seguridad humana” adolece de una amplitud semántica considerable y carece de la especificidad técnica y conceptual necesaria para posibilitar la evaluación de las políticas públicas que puedan formularse para su logro⁶. Ante la amplitud semántica de la seguridad humana, otras conceptualizaciones parecen más precisas. Así ocurre con el concepto de seguridad pública.

Aunque no existe una definición unívoca, en su concepción más tradicional, la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia.⁷

Ciertamente, las políticas de corte represivo han abusado del concepto de seguridad pública. Desde una perspectiva de derechos humanos, sin embargo, el concepto de seguridad pública no puede circunscribirse únicamente al “orden público”, sino que debería de incluir todas aquellas medidas tendentes a asegurar el funcionamiento regular de las instituciones para garantizar el ejercicio de todos los derechos de la ciudadanía.

⁵ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, *Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México*, 2003, citado en el *Diagnóstico sobre derechos humanos del Distrito Federal*, Ob cit.

⁶ ESCOBAR, Santiago. *La seguridad ciudadana como política de Estado. Un marco conceptual para la acción de las fuerzas progresistas del Cono Sur*, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2005 citado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Seguridad ciudadana en América Latina, una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José Costa Rica, 2007, pág. 14

⁷ González, Samuel; López Portillo, Ernesto; y Yáñez, José. *Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas*. Serie “Justicia”, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p.23



“la competencia de las instancias públicas cuyo objetivo consiste en establecer, mantener y eventualmente restaurar las condiciones de un estado de convivencia que permita el efectivo ejercicio de derechos y libertades de todos sus habitantes. Como estado de convivencia, constituye una situación prolongada en el tiempo, en que los ciudadanos de una determinada sociedad, regida por unas mismas instancias públicas, actúan con la expectativa razonable de que las condiciones de convivencia no se van a ver alteradas o que, si tal cosa llega a suceder, las instituciones acudirán en su ayuda. (...) Se trata de un concepto integral, que incorpora diversos ámbitos de la seguridad como pueden ser la seguridad ciudadana, la protección civil, la seguridad vial, la cobertura del auxilio en casos de catástrofe, aspectos sanitarios epidemiológicos, etc.”⁸

Así, resulta atinada la conceptualización de Recasens i Brunet quien define la seguridad pública como:

Partiendo de ese concepto amplio de seguridad pública, cabe diferenciarlo de la llamada seguridad nacional pues la confusión entre ambos conceptos ha conllevado consecuencias peligrosas en el país como la militarización⁹, que sin duda influye en las políticas adoptadas por parte del Gobierno del Distrito Federal.¹⁰ El concepto de seguridad nacional hace referencia a la “sobrevivencia del Estado en sí; es decir, a la preservación de su soberanía, su integridad territorial, su orden constitucional y su población”. De esta manera, el concepto de seguridad nacional incluye una percepción particular sobre las amenazas más graves que enfrenta el Estado. Convencionalmente, dichos retos o amenazas han sido vistos en la lógica de la defensa militar en contra

de *enemigos externos e internos*.¹¹ Cabe señalar que las iniciativas relacionadas

⁸ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*. Editorial Atelier, Barcelona, 2007, pág. 133

⁹ A propósito de la intromisión de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, la CIDH señaló que en México las modificaciones jurídicas hechas para autorizar a las fuerzas armadas a intervenir en tareas propias de la autoridad civil, como son la seguridad pública y la persecución de ciertos delitos, “se dio confundiendo los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria —por muy grave que sea no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado” CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, 1998, párr. 403

¹⁰ Organiza ALDF foro sobre *Ley de Seguridad Pública en el DF*, Periódico Milenio, 27 de octubre, 2008. El objetivo, señala la nota, es modificar o, en su caso, crear una legislación que se adecúe al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹¹ *Glosario sobre términos básicos en derechos humanos*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Universidad Iberoamericana, México, 2006, pág. 122

con el tema de seguridad nacional quedan fuera del ámbito de acción que el IMDHD se propone actualmente.

Ahora bien, la seguridad pública también se diferencia de la seguridad ciudadana. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) ha definido esta última como:

Como refieren la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y diversas organizaciones civiles,¹³ se hace referencia a la seguridad ciudadana en lugar de seguridad pública pues se considera que éste último está vinculado a una visión del Estado que se preocupa más por garantizar el orden por el orden mismo; en cambio, la seguridad ciudadana remite a sistemas en los que se promueven modelos policiales acordes con la participación de la población y la ciudadanía. Además, ésta no se limita solamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de todas las personas.¹⁴



“aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que puedan lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos.”¹²

¹² IIDH, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Ob cit. Pág. 3

¹³ La Red Nacional de Organismos civiles *Todos los derechos para todas y todos* ha manifestado que “Frente a la situación de ineficacia de las políticas de prevención de los delitos que prevalece en el país, se ha propuesto pasar de un modelo de seguridad pública (al servicio del Estado) a un modelo de seguridad ciudadana (al servicio del ciudadano), en el que se pretende aumentar el papel y participación directa de los ciudadanos en la planeación y supervisión de las labores de seguridad, así como equilibrar las exigencias de seguridad y de protección a garantías constitucionales”. *Agenda de la Red nacional de organismos civiles de derechos humanos Todos los derechos para todas y todos*. México, 2006 pág. 98 citando a E. López Portillo Vargas, *Seguridad Pública y Democracia: hacia la seguridad ciudadana- relativizar al poder frente a la libertad*. Pp. 67-82. En ese mismo sentido, FUNDAR ha señalado que “En el caso particular de las instituciones policiales se ha observado una transición del concepto de políticas de *seguridad pública* (basadas en conceptos de seguridad nacional y prioridad a la política criminal y represiva) a políticas de *seguridad ciudadana* (fundamentadas en la participación ciudadana en el diseño y evaluación de políticas y la acción de las fuerzas policiales de acuerdo a las demandas de la población)” Treviño López, Ernesto. *Aproximaciones al análisis de Estadísticas en materia de seguridad pública. El caso del Distrito Federal* FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, 2006.

¹⁴ CDHDF. *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ob cit, párr.1747 pág. 417

No pasan desapercibidas las críticas que el concepto de seguridad ciudadana ha recibido por parte de algunos académicos¹⁵ al señalar los riesgos de asumir el término “ciudadano” en un contenido reductor y claramente separador de los “no ciudadanos” o “ciudadanos de segunda categoría”, términos que remiten a Gunter Jakobs y la concepción del derecho penal del enemigo.¹⁶ Sin embargo, para los fines de este documento la seguridad ciudadana se comprende desde una concepción amplia de ciudadanía, lejana de la carga excluyente de la tradicional concepción de “pertenencia”, así como de una delimitación meramente política.

Al margen de las diferencias conceptuales, partiendo de la necesidad de incidir en el ámbito local, es el concepto de seguridad ciudadana el que quizá pueda cobijar de mejor manera las diversas iniciativas en curso, así como aquellas que puedan proponerse. Sobre esta aproximación, podemos preguntar si existen coincidencias o discrepancias en la conceptualización, y cuál podría ser el término más adecuado a utilizar en una posible interlocución con el gobierno de la Ciudad.

2. Sobre la (in)seguridad en el DF

A fin de realizar un acercamiento preliminar sobre la situación que se vive en el Distrito Federal, a continuación se muestran algunos datos estadísticos

¹⁵ Para Miguel Sarre, “el término seguridad ciudadana es criticable; no por una cuestión de pureza del lenguaje sino porque refuerza la noción de la existencia de derechos fundamentales exclusivos para los ciudadanos. Evidentemente esto excluye indebidamente, a otros habitantes, como los extranjeros. Por ello se utiliza el término seguridad comunitaria.” *Seguridad Comunitaria y Justicia Penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo* Publicado en *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, (1ª. ed.) México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001, Pág. 234. En el mismo sentido, Alessandro Baratta señala que “si bien la noción de seguridad ciudadana atribuye a la política criminal por primera vez una dimensión local, participativa, multidisciplinaria, pluriagencial, que representa quizá un resultado histórico del actual movimiento de la nueva prevención, el adjetivo, por así decirlo, estrangula al sustantivo. Desde un punto de vista jurídico, pero asimismo desde el psicológico, podrían y deberían estar, sobre todo, los sujetos portadores de derechos fundamentales universales (los que no se limitan a los ciudadanos), y éstos son todas y cada una de las personas físicas que se encuentran en el territorio de un Estado, de una ciudad, de un barrio o de otro lugar público, de una casa o de otro edificio o espacio privado.” en *Política Criminal: entre las política de seguridad y las políticas sociales*. Publicado en *Delito y Seguridad de los Habitantes*, Editorial Siglo XXI ILANUD y Comisión Europea, México, 1997. Por su parte, Gabriel Ignacio Anitúa estableció críticas similares en *Seguridad Insegura. El concepto jurídico de la seguridad humana frente al discurso bélico* en la Revista General de Derecho Penal, No.5, 2006

¹⁶ Jakobs, Gunter y Cancio, Meliá *Derecho penal del enemigo*, Editorial Civitas, Madrid, 2003

correspondientes a la actual administración del Ejecutivo local. Los datos pretenden proporcionar un sencillo panorama de la inseguridad ciudadana en el DF, a partir de la somera revisión de algunos de sus competentes: la delincuencia común, la respuesta del sistema de procuración y administración de justicia, así como también la violencia generada por parte de los propios cuerpos policiales.¹⁷

En este documento no se pretende plantear un diagnóstico sobre la situación actual de la seguridad ciudadana en el Distrito Federal¹⁸, no sólo por la complejidad de una labor de tal envergadura, sino además por la deficiente recopilación de datos empíricos al respecto que prevalece en la ciudad.¹⁹ Así que con los datos accesibles, se presenta un panorama general que no contabiliza la llamada cifra negra.²⁰

Hechas estas aclaraciones, para lograr el primer acercamiento a la inseguridad ciudadana en el DF se retoman algunas estadísticas de seguridad y orden

¹⁷ Sin desconocer que inevitablemente las agencias de seguridad forman parte de las políticas públicas para reducir los índices de violencia, nos interesa no perder de vista la violencia que a su vez ejerce la propia policía como instrumento de intervención, rayando inclusive en abusos de autoridad.

¹⁸ Para un despliegue exhaustivo sobre la criminalidad, ver la *Cartografía delictiva* de la Secretaría de Seguridad Pública Disponible en:

<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ServiciosenLinea/SIP/IncidenciaDelictivaPorSector.htm>

Para un estudio completo que incluye la percepción ciudadana, ver *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, 2007* o *Índices de Desempeño del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. Indicadores de atención a víctimas. Indicadores de actividad del Ministerio Público*. CIDE, Marzo, 2008. Disponible en:

http://www.seguridadpublica.cide.org.mx/CIDE/Portal/Docs/pdfs/INDICADORES_MP_2007.pdf

¹⁹ "Algunos problemas con las mediciones en México en materia de seguridad pública: existen registros que no se auditan, falta uniformidad en la recolección, no hay criterios claros de procesamiento, y existe una alarmante pobreza de análisis". *Qué medir, cómo y por qué en Seguridad Pública: algunos indicadores preliminares*, Bergman, Marcelo y Magaloni, Ana Laura. CIDE, 21 de mayo de 2007. En el mismo sentido, Arturo Arango Durán señala que "las estadísticas oficiales ofrecen una imagen tan distorsionada de la realidad, que no se pueden señalar tendencias ni patrones del comportamiento delictivo y, por ello, no pueden ser usadas para explicar el fenómeno delictivo. En resumen, no existe en nuestro país un marco de referencia (sistema de información estadístico coherente y confiable), que permita realizar diagnósticos precisos sobre la delincuencia". *Indicadores de seguridad pública en México: la construcción de un sistema de estadísticas delictivas*. INACIPE, 203, pág. 2. Por su parte, Ernesto López Treviño ha señalado que "Las estadísticas en materia de seguridad pública en el DF no permiten evaluar la efectividad de las instituciones y de las acciones emprendidas por ellas." *Aproximaciones al análisis de Estadísticas en materia de seguridad pública. El caso del Distrito Federal*, FUNDAR, México, 2006. Pág. 42

²⁰ La cifra negra de los delitos en México está compuesta por tres tipos de vacíos en la recopilación de información. Los delitos no detectados, los delitos no denunciados, y los delitos no contados. Según el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, los datos arrojados en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-3, indican que en el DF 63.45 por ciento de los delitos que se llevaron a cabo no llegaron a las estadísticas oficiales. *Aproximaciones al análisis de Estadísticas...* FUNDAR, Ob cit. Pág.15

público publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Procuraduría General de Justicia del DF (PGJDF) y la Secretaría de Seguridad Pública local (SSPDF) en relación con los delitos de alto impacto denunciados, las averiguaciones previas iniciadas y las consignadas; el número de personas sujetas a juicio y personas sentenciadas publicadas por el Tribunal Superior de Justicia (TSJDF); así como algunas cifras sobre la población penitenciaria que publica la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. A su vez, se sumarán en este apartado datos sobre la percepción ciudadana sobre seguridad en los últimos dos años que han realizado instituciones académicas y la CDHDF.

Según el Primer Informe de Gobierno de la Ciudad, el Distrito Federal ocupa el lugar número 11 entre las entidades del país dentro del índice delictivo ya que durante el primer semestre de 2007 fueron presentadas 1,020 denuncias por cada 100,000 habitantes.²¹ El Gobierno reportó que en ese período se iniciaron 122,029 averiguaciones previas y que el delito con mayor reincidencia fue el de robo con el 52.54% de los totales.²² Las cinco delegaciones políticas identificadas con mayor incidencia criminógena fueron: Iztapalapa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Álvaro Obregón²³. Para agosto del 2008, Coyoacán estaba dentro de este grupo reemplazando a la delegación Álvaro Obregón.²⁴

En el Segundo Informe de Gobierno se presentan datos distintos respecto a los que aparecen en el Primer Informe y por lo tanto, no se puede realizar un contraste sobre los mismos datos. Los únicos datos que presenta de forma comparativa son los relacionadas con las remisiones: señala que de enero a julio de 2008 se presentó un incremento del 35.3% en el número de remisiones respecto al mismo periodo del año anterior. Las remisiones por robo disminuyeron 6%, mientras que las realizadas por homicidio, posesión de droga o de armas aumentaron 17.7%, 22% y 29.5%, respectivamente. El Informe agrega que el número de personas detenidas por algunos de los delitos de mayor im-

²¹ El primer lugar lo ocupó Baja California con 2,341 denuncias, seguido de Jalisco con 2,099 denuncias por cada 100,000 habitantes. Primer Informe de Gobierno del Distrito Federal. 17 de septiembre, 2007.

²² Sobre todo el robo a transeúnte, con un promedio diario de 41.6 y el robo de vehículo con un promedio diario de 71.2

²³ Primer Informe de Gobierno del Distrito Federal. 17 de septiembre, 2007. Cabe señalar que la Dirección General de Política y Estadística Criminal de la Procuraduría General de Justicia señala que hacia el final del 2007 se iniciaron un total de 191,792 averiguaciones previas.

²⁴ El dato para el 2008 se tomó de la Dirección General de Política y Estadística Criminal. Estadística Mensual 2008. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, pues este indicador no se retoma en el Segundo Informe de Gobierno.

pacto aumentó notablemente: por posesión de drogas, este indicador alcanzó 27.4%; por portación de armas, 31.8% y por robo a negocio con violencia, 30.7%. Por secuestro el número de detenidos aumentó 33.99% del mismo período del año anterior.²⁵

Al margen de los datos presentados en los informes del GDF, la Procuraduría General de Justicia en el Distrito Federal publica periódicamente datos significativos respecto de la inseguridad ciudadana en el DF. Así, dicha instancia señaló que durante el 2006 se iniciaron en el fuero común 176,073 averiguaciones, que durante el 2007 se iniciaron 191,792 y de enero a agosto del 2008 se tenía un registro de 132,714 averiguaciones previas. Se destaca que en el período comprendido del 18 de septiembre de 2007 al 30 julio de 2008, fueron consignadas 4,098 personas, de las cuales 3,291 recibieron auto de formal prisión. Derivado de lo anterior se impusieron 2,132 sentencias condenatorias, 94 sentencias absolutorias y las 1,065 restantes están en diferente situación procedimental.²⁶

Por último, respecto a la población penitenciaria de los diez centros de reclusión a cargo del Gobierno del DF, en el año 2006 se contabilizó una población total de 32,651 personas, para el año 2007 aumentó a 34,530 y al 24 de octubre del 2008 se tiene registrado un total de 37,686 personas reclusas.²⁷ Es decir, a la fecha se ha presentado un incremento del 15.4% desde el 2006, año en que el INEGI ya reportaba un índice de sobrepoblación penitenciaria del 178%.²⁸

Hasta aquí algunos datos relacionados con el elemento objetivo de la seguridad ciudadana. Para completar el elemento subjetivo, se incluyen algunas cifras que hablan sobre la percepción ciudadana en materia de seguridad en el Distrito Federal.²⁹

El Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal plasma que existe una percepción generalizada de inseguridad y miedo de los habitantes de

²⁵ Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal. 17 de septiembre, 2008. Disponible en <http://www.informe.df.gob.mx/>

²⁶ Dirección General de Política y Estadística Criminal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Ver: <http://www.pgjdf.gob.mx/stats%20diarias/anual/index.asp>

²⁷ Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Disponible en <http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/index.html>

²⁸ Ver <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mvio17&s=est&c=4136&e=09> Aunque esta situación pretende ser normalizada por las autoridades, no puede dejarse de señalar que los Reclusorios Norte y Oriente son los más poblados de toda América Latina. Boletín de prensa 77/2007. Dirección General de Comunicación Social de la Comisión de Derechos Humano del Distrito Federal.

²⁹ López Portillo, Ernesto. *El valor estratégico de la inseguridad subjetiva*. INSYDE, Junio, 2008; Pérez García, Gabriela. *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. FUNDAR, 2004

la ciudad de México y, en consecuencia, el riesgo sobre la tendencia a ceder libertades a cambio de seguridad.³⁰ Sin embargo, no se señalan datos estadísticos que expliquen esta situación.



los entrevistados se sienten más seguros en sus casas que en la vía pública.

Además, existen diferencias estadísticamente importantes en la sensación de inseguridad si comparamos en términos de entidad federativa, nivel educativo, empleo, estratos sociales y nivel de ingreso. Es de notar que quienes fueron víctimas de delitos se sienten menos seguros que aquellos que no fueron víctimas de delitos.³¹

En la Encuesta sobre Victimización y Eficacia Institucional del CIDE, que comprende el período 2005-2007 (en el Estado de México y el DF), se refiere a modo de conclusión en el apartado sobre percepción ciudadana que:

Ahora bien, como se adelantó previamente, es preciso tener en consideración la violencia generada por los propios cuerpos policiales. Al respecto la labor de documentación más significativa ha sido realizada por la CDHDF. Este organismo, en su Recomendación

06/2004, ilustró en su momento los abusos –detenciones ilegales, tortura, abusos sexuales, entre otras- que elementos de los Grupos Operativos Especiales y las Fuerzas Especiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal habían perpetrado como consecuencia de las atribuciones dadas a los cuerpos de seguridad y las lagunas en la regulación de su comportamiento en la implementación de las recomendaciones del grupo *Guliani Partners* en la ciudad de México.³²

³⁰ *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. CDHDF, ob cit. pág.

³¹ Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, segundo semestre de 2007. CIDE Ob cit. Pág. 24

³² “De igual forma, a efecto de combatir la delincuencia, la autoridad responsable ha implementado unas Recomendaciones del *Grupo Guliani Partners*, dentro de las que se encuentran precisamente los operativos que realizan estos grupos especiales. Estas acciones no tienen sustento legal en norma alguna, por lo que son acciones de facto, debiendo recordar el principio toral que deriva de la Constitución General que consiste en que la autoridad sólo puede hacer lo que le está expresamente permitido(...) Con base en lo anterior y a las Recomendaciones número 32, 33 y 49 del *Grupo Guliani Partners*, desde febrero de 2002 a mayo de 2004, la Secretaría (de Seguridad Pública) ha creado, con diferentes elementos de la Policía Preventiva, Grupos Operativos Especiales y Fuerzas Especiales, cuyo modus operandi es el uso de la fuerza soslayando el respeto por los derechos humanos” (...) Recomendación 06/2004, CDHDF

Asimismo, en su Informe Anual 2007 la CDHDF hizo pública su preocupación por los abusos en las intervenciones policiales, consistentes en detenciones arbitrarias, falta de fundamentación legal durante la detención, y el uso indebido de la fuerza. La Comisión señaló que “casi ocho de cada diez derechos humanos vulnerados atribuidos a la SSP se relacionaron con el abuso de la fuerza policiaca”. Entre enero del 2007 y mayo del 2008, ese organismo público recibió 1,439 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos imputadas a la misma Secretaría.³³ Más recientemente, la recomendación 11/2008 y el Informe Especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso *News Divine*, muestran la brutalidad policiaca con que continúa actuando la policía capitalina, en este caso, en contra de adolescentes y jóvenes de la Delegación Gustavo A. Madero.

Ante los abusos cometidos, un aspecto a considerar es el relativo a la rendición de cuentas en las propias instancias de seguridad. Los datos que se mencionan a continuación solamente se refieren a los mecanismos de control interno y respecto a conductas negativas de los integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública.

Uno de los órganos de control de la SSP, el Consejo de Honor y Justicia realizó hasta el mes de septiembre del 2007 el análisis de 1,009 expedientes de los cuales procedieron 485 destituciones, 36 suspensiones, y 72 correctivos disciplinarios. Por su parte, la Unidad de Asuntos Internos de la propia Secretaría inició 1,134 actas por distintos motivos, siendo los principales: negligencia en el servicio, extorsión, robo y abuso de autoridad.³⁴ Para septiembre del año 2008, el Consejo de Honor y Justicia analizó 1,304 expedientes, de los cuales procedieron 639 destituciones, 47 suspensiones y 72 correctivos disciplinarios.³⁵

Además de las cifras anteriores, la inseguridad provocada por los propios agentes estatales podría conocerse en su justa dimensión mediante el registro

³³ *Informe Especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso News Divine*. CDHDF, Julio del 2008, pág. 24

³⁴ Primer Informe de Gobierno, 17 de septiembre de 2007.

³⁵ El resto de los asuntos se refieren a absoluciones, acuerdos de archivo o levantamiento de baja. Segundo Informe de Gobierno, 17 de septiembre del 2008

y seguimiento de los presuntos ilícitos cometidos por los mismos. No obstante, las cifras relativas distan de ser claras.³⁶

En ese sentido, no se pueden dejar de mencionar las múltiples denuncias públicas que han evidenciado la participación de elementos de cuerpos policiales en hechos delictivos relacionados inclusive con redes de la delincuencia organizada.³⁷ Sin duda, esta situación favorece el crecimiento de la desconfianza de la sociedad en las instituciones de seguridad, aunado a la impunidad que particularmente gozan este tipo de abusos de autoridad.

Los datos descritos sólo reflejan parte del panorama de la inseguridad ciudadana en el DF; no obstante, no proporcionan una imagen acabada sobre la misma. Aunque todo parece indicar un aumento (de denuncias, de averiguaciones previas iniciadas, de personas en reclusión, y los correctivos disciplinarios a funcionarios policiales), la tasa delictiva también se mantiene elevada, así como la percepción de inseguridad en la sociedad. Entonces, pareciera que las medidas adoptadas hasta la fecha han sido insuficientes para garantizar seguridad a los habitantes de la Ciudad.

Ante este panorama, parece pertinente retomar la discusión sobre cuáles son los indicadores más efectivos para lograr una interpretación más cercana a la realidad del Distrito Federal, cuál es la mejor manera de presentar y socializar dichos indicadores, así como cuáles son los instrumentos de medición más eficaces sobre la actuación institucional.

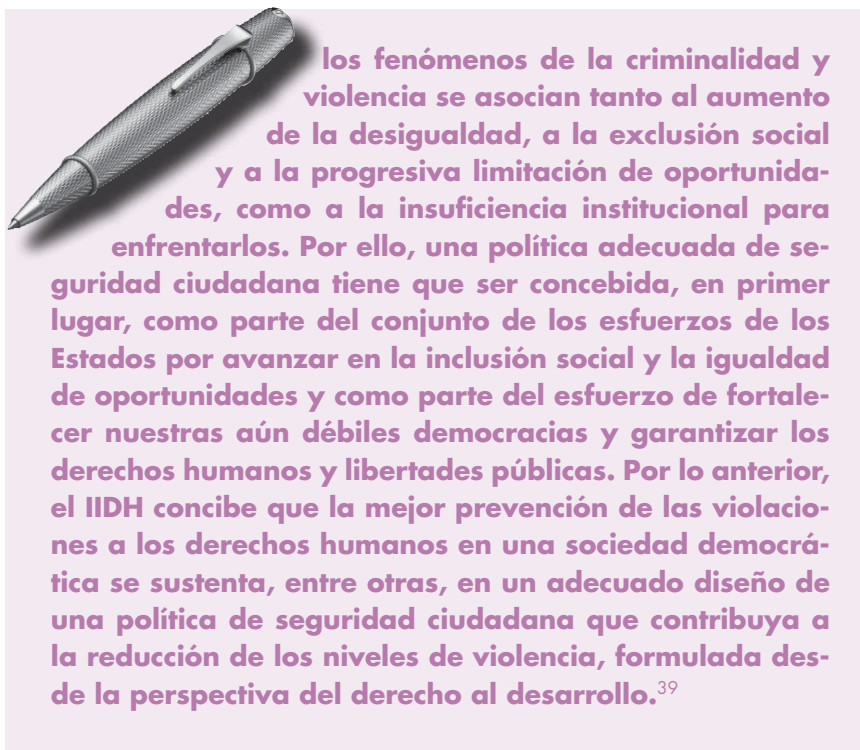
³⁶ El caso de tortura es ilustrativo: el Segundo Informe de Gobierno reporta que “la Coordinación de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador recibió durante el periodo del 18 de septiembre de 2007 al 31 de julio de 2008, 76 propuestas de no ejercicio de la acción penal, de las cuales 61 fueron aprobadas y 15 fueron objetadas para la práctica de diversas diligencias o en su defecto para el ejercicio de la acción penal. Se puede deducir que de más de setenta investigaciones por este delito, existe la posibilidad de que sólo de una a 15 hayan prosperado hasta el ámbito de la administración de justicia. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del DF solo reporta tres expedientes iniciados por el delito de tortura en lo que va de diciembre el 2007 a agosto del 2008. La falta de correspondencia en el periodo de análisis no permite tener certeza sobre el número de investigaciones llevadas al ámbito judicial, en este caso, respecto al delito de tortura. Disponible en <http://www.tsjdf.gob.mx/estadisticas/index.html> citando como fuente a la Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial.

³⁷ *Indagan por extorsión y secuestro a 42 judiciales*, Periódico El Universal, 30 de noviembre del 2007; *Consigna PGJDF a 64 policías judiciales en dos meses*. Periódico El Economista, 02 de noviembre, 2008.

3. Política de seguridad y políticas sociales

Un elemento que resulta indispensable plantear es la relación entre políticas de seguridad y políticas sociales dentro de la concepción más amplia de la política criminal,³⁸ pues un riesgo latente es considerar que la criminalidad tiene su base únicamente en el comportamiento individual y que no está relacionada con causas sociales, eximiendo la obligación del Estado de procurar una condición de vida más digna a los sectores marginados en una sociedad profundamente desigual, donde tengan plena vigencia los derechos económicos y sociales.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha señalado que:



³⁸ Una concepción contemporánea sobre política criminal es la esbozada por Eugenio Zaffaroni al señalar que es un concepto genérico más amplio que la política penal y que podría definirse como la "acción del Estado contra el crimen, conforme los resultados de la investigación criminológica, entendida como ciencia empírica. Es la política referente al fenómeno delictivo, y como tal, no es más que un capítulo de la política general del Estado." Citado por Rivera Beiras, Iñaki en *Política Criminal y Sistema Penal*, Editorial Anthropos, Barcelona, 2004. Pág. 36

³⁹ IIDH, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Ob cit. Pág. 5



una relación eficiente entre políticas de seguridad y políticas sociales implica necesariamente desarticular aquellas articulaciones entre políticas públicas que incrementan la conflictividad social, provocan la violación de derechos e inclusive distorsionan las instituciones y políticas de seguridad. Dos problemáticas en las que se ve claramente la relación contraproducente entre políticas sociales y de seguridad son las políticas oficiales sobre infancia y juventud y aquellas referidas a la intervención estatal frente a la protesta social.⁴⁰

Resaltar este punto permite insistir en la necesidad de generar políticas de seguridad no impositivas, es decir, participativas, de corte preventivo y social, que tendrían que estar planeadas congruentemente con las políticas sociales. Como señala una connotada organización de la sociedad civil argentina:

Ahora bien, como se adelantó previamente, interesa no perder de vista los niveles de inseguridad que generan las propias prácticas de las agencias de seguridad, ni la necesidad de buscar mecanismos para reducir estos niveles, asumiendo que inevitablemente existirán funciones represivas en dichas instancias.

El riesgo de no promover medidas que disminuyan las malas prácticas de las agencias de seguridad implica que las políticas públicas se vuelvan parte del problema y así, “la capacidad estatal queda atada a su capacidad para desarrollar cada vez más violencia”.⁴¹ Como señala Baratta, “la espiral de violencia se eleva, con la paradoja de que el control del riesgo aumenta el riesgo y la seguridad de los asegurados se vuelve precaria. En lugar de aumentar la seguridad de pocos, crece la inseguridad de todos”.⁴²

Una política sobre seguridad tendría que buscar disminuir todos los niveles de violencia que se presentan desde una perspectiva de inclusión social y la igualdad de derechos. Es decir, que se encuentre armonizada con las políticas en materia de educación, salud, infraestructura, etc. sobre todo de aquellos sectores más abandonados, precisamente para evitar reproducir dinámicas excluyentes en los esfuerzos por garantizar seguridad en las políticas de prevención que se planeen.

⁴⁰ CELS. *Más derechos, más seguridad. Políticas públicas de seguridad en una sociedad democrática*. Centro de Estudios Legales y Sociales. Pág. 10. A propósito de estos riesgos, la Red Nacional de Organismos civiles de derechos humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” lanzó en este año la campaña nacional *Protestar es un derecho, reprimir es un delito* para denunciar la criminalización de la protesta social en el país.

⁴¹ *Ibidem*

⁴² Baratta, Alessandro. *Seguridad* Ob cit. Pág.211

Con lo anterior no estamos proponiendo apostar sólo a mejores contextos socioeconómicos para paliar automáticamente los índices de violencia social, pues evidentemente una postura así conllevaría una parálisis en la espera de soluciones estructurales, además de que no dejaría de tener cierto aire discriminatorio al asumir implícitamente que los sectores marginados son los principales responsables de los niveles de criminalidad. Solamente enfatizamos la necesidad de revocar el predominio de las estrategias policiales sobre las políticas sociales para impedir que el discurso “securitario” prevalezca sobre el social. Como señala Cartuyvels “el discurso sobre la inseguridad contribuye finalmente a colonizar las diversas políticas sociales y sanitarias, cuando no las culturales, cuyos objetivos y medios de financiación son cada vez más determinados por una lógica de prevención de la criminalidad.”⁴³

Sin duda alguna, este fenómeno pervierte la propia esencia de lo que deber ser la seguridad en entornos democráticos en donde ni la seguridad puede estar por encima de los derechos fundamentales, ni las políticas sociales puede estar en función de las criminales, sino todo lo contrario.

En este sentido, corresponde a la sociedad civil evaluar si efectivamente son cumplidos los Lineamientos Generales para el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, particularmente que:

Con estos planteamientos, vemos necesario cuestionarnos la relación que guardan las políticas actuales en materia de seguridad respecto a las sociales, si mantienen una relación complementaria o de subordinación y si dicha relación se mantiene desde la creación de la legislación hasta su ejecución.



mantenga una visión integral que incorpore medidas de carácter preventivo y que considere la implementación de políticas públicas de carácter social, a través de acciones en los rubros educativo, de salud, empleo bien remunerado, deporte, cultura para establecer una política criminológica que conciba el combate al crimen con una visión general y multidisciplinaria (...)⁴⁴

⁴³ Cartuyvels, Y. citado por Recasens i Brunet. Amadeu en *La seguridad y sus políticas*, ob cit. Pág. 205

⁴⁴ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de Julio del 2007

4. Justicia y seguridad ciudadana

Como parte de la política criminal, las políticas públicas sobre seguridad se encuentran vinculadas con el sistema de justicia penal, vinculación que puede tornarse peligrosa si se reduce al binomio seguridad-castigo; es decir, a la idea de que el incremento en el castigo penal conlleva mayor seguridad. Esta concepción es favorecida por las políticas de corte represivo y *mano dura* en las cuales el indicador principal sobre la eficacia del combate a la criminalidad consiste en el número de personas reclusas en prisión.⁴⁵



A pesar de la separación entre las funciones de seguridad comunitaria y las de impartición de la justicia penal, inevitablemente ambas se interrelacionan, lo que no implica aceptar el enfoque oficial de carácter sistémico en el que la justicia se deba asumir como parte de la seguridad. Los poderes judiciales no pueden coordinarse con las instituciones de seguridad en un mismo plano, sino que, acordes con su independencia e imparcialidad, intervienen como instancias externas de control de legalidad de los actos realizados por las autoridades administrativas responsables de la seguridad comunitaria y de la procuración de justicia.⁴⁶

Para superar esta concepción y comprender la relación entre el sistema de seguridad y el sistema de justicia penal, existen varias alternativas. Una de ellas la constituye la postura defendida por Sarre al señalar que:

Desde una perspectiva como la anterior, debe atenderse a los efectos perniciosos que el discurso sobre el “combate a la delincuencia” puede llegar a tener sobre el sistema de justicia penal, específicamente respecto del papel que se demanda del poder judicial y de las instituciones penitenciarias. En efecto, insistir en la “guerra” contra la criminalidad puede contribuir a socavar de facto la separación de poderes propia de un Estado democrático, al favorecer que la actuación judicial se subordine a las políticas de seguridad dictadas por el Ejecutivo, erosionando el sistema de contrapesos propio del control de legalidad que, en la relación tangencial que existe entre las instituciones de seguridad y las de justicia, deben desempeñar estas últimas sobre las primeras.

idad que, en la relación tangencial que existe entre las instituciones de seguridad y las de justicia, deben desempeñar estas últimas sobre las primeras.

⁴⁵ Prácticas institucionalizadas como el otorgamiento de premios a los servidores públicos que mejor satisfagan las llamadas cuotas de “puestas a disposición” o de “consignaciones”, también favorecen dicha idea.

⁴⁶ Sarre, Miguel. *Seguridad comunitaria y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo* Ob cit. Pág. 6

En ese sentido, parece acertada la observación de FUNDAR en cuanto que “una de las críticas que se hace al sistema de justicia mexicano es que aglutina y etiqueta como seguridad pública a una multitud de procesos que si bien son esferas de competencia que están interconectadas, cada una de ellas tiene un objetivo, una dinámica y una racionalidad propia”. Al incluir estas distintas esferas dentro del amplio rubro de la seguridad pública, pueden perder eficiencia y desdibujarse en su especificidad, pues se confunden funciones y responsabilidades.⁴⁷

Ahora bien, otro aspecto a considerar sobre la relación entre el sistema de justicia penal y la seguridad, estriba en que la lógica punitiva prevaleciente ha acarreado algunos efectos que pueden considerarse paradójicos: a pesar de la desconfianza ciudadana frente a la actuación de las instituciones del sistema de justicia,⁴⁸ un gran sector de la sociedad parece apoyar ciegamente cualquier iniciativa gubernamental que otorgue mayores atribuciones a los operadores de dicho sistema, principalmente respecto de la investigación y la sanción. Así, de manera contradictoria, en lo referente a la seguridad se generan amplias expectativas sobre los alcances de un sistema en el que, a la vez, casi nadie confía.⁴⁹

Sobra decir que semejantes expectativas jamás serán satisfechas: se espera del sistema de justicia penal lo que éste no puede dar. Enseguida, mencionaremos brevemente algunas de las razones por las cuales el sistema de justicia penal no ha podido responder eficazmente ante la criminalidad, atendiendo a sus diferentes componentes: procuración, administración y ejecución de las penas. En cuanto a la procuración de justicia, Ana Laura Magaloni señala que una de las causas de su ineficacia radica en que “las prácticas autoritarias con las que sigue operando el sistema son las que han inhibido, en forma perversa, el desarrollo de capacidades técnicas de investigación en las procuradurías”⁵⁰ Añade, además, que las prácticas institucionales se gestaron en un régimen au-

⁴⁷ Pérez García, Gabriela. *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. Ob cit. pag. 16

⁴⁸ En resumen ejecutivo de la Encuesta sobre Victimización y Eficacia Institucional, sobre los resultados encontrados señalan que “la respuesta institucional ha sido muy pobre. Los ciudadanos siguen muy insatisfechos con la policía, el Ministerio Público y los jueces. Existe una leve mejoría en el Estado de México pero no así en el DF. El MP es la institución peor calificada por los ciudadanos y por las víctimas; le siguen los jueces y después la policía. La confianza en la impartición de justicia tuvo una importante mejora pero sigue siendo muy poco confiable para la gran mayoría de la ciudadanía. También hay indicios que esa mejora pudiera ser efímera.” CIDE. *Encuesta sobre Victimización y Eficacia Institucional*, pág. 12

⁴⁹ Esto a pesar de lo establecido en los Lineamientos Generales para el Programa de Seguridad Pública en el DF sobre “establecer líneas de acción basadas en una política criminológica de respecto a los principios de un Estado Democrático de Derecho, enfatizando el respeto de los derechos fundamentales de las personas y la utilización del derecho penal como la última ratio”

⁵⁰ Magaloni Kepler, Ana Laura. *Arbitrariedad e Ineficacia de la Procuraduría de Justicia: dos caras de la misma moneda*, CIDE, Noviembre del 2007 Pág. 1

toritario con una baja incidencia delictiva, en el cual no se requerían métodos de investigación profesionales, carencia que se evidenció ante la incapacidad de hacer frente al incremento de la criminalidad desde la época de los ochenta hasta la fecha.

Por lo tocante a la administración de justicia, la subordinación fáctica de los jueces penales al ministerio público, propia de un sistema en el que subsisten rasgos inquisitorios, ha evitado que aquéllos constituyan un verdadero control de calidad sobre la actuación tanto de éstos como de la policía ministerial. Aunado a ello, las limitaciones del ejercicio de la defensa, pública y privada, también reducen la efectividad en este ámbito. Sarre ha señalado que la falta de una verdadera defensa es una de las causas que contribuyen a la inseguridad pública en México pues las violaciones al debido proceso acarrear consecuencias negativas en la identificación y procesamiento de los presuntos delincuentes, favoreciendo la impunidad y promoviendo la utilización de técnicas ilegales en la investigación de actos delictivos, lo que a su vez provoca nuevos delitos.⁵¹

Por último, en el ámbito de la ejecución de las penas es conocido que la rehabilitación social se ha tornado un mito sin sustento atendiendo a los pobres resultados de la cárcel para evitar la reincidencia criminal. Elena Azaola ha señalado, coincidiendo con el grueso de los estudios empíricos en este campo, que lejos de una efectiva rehabilitación, “lo que prevalece en las prisiones es una subcultura carcelaria donde predomina el régimen informal, paralegal, que, en todo caso, no hace otra cosa que prolongar la subcultura criminal y llevarla adentro de la prisión donde además, encuentra las condiciones ideales para reproducirse.”⁵²

Ante las profundas deficiencias del sistema penal, la reforma constitucional en materia procesal penal es una oportunidad para superar el actual sistema inquisitivo y garantizar el debido proceso a las personas imputadas; asimismo, es posible que permita una mejor tutela de los derechos de las víctimas.

En este escenario, es necesario seguir discutiendo la relación entre el sistema de justicia penal y la seguridad ciudadana: sus alcances y limitaciones; así cómo la manera de incidir en la comprensión de los vínculos que enlazan

⁵¹ Sarre, Miguel. *El investigador de la defensa pública. Manual para favorecer la equidad procesal. Caleidoscopio de la Defensa Pública*, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, Mayo, 2008, págs. 16

⁵² Azaola, Elena. Boletín de prensa 183/2007 de la Dirección General de Comunicación Social de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

ambos sistemas. Otro aspecto primordial en el panorama actual es el relativo a evitar que las recientes reformas constitucionales en el ámbito de la justicia penal pierdan su potencial estructural y queden desvirtuadas ante la actual demanda de seguridad y la percepción de inseguridad que le subyace.

5. Diversas iniciativas de participación local

Siendo este documento una invitación a la iniciativa en el ámbito local, la participación ciudadana es un elemento indispensable pues como señala el IIDH, la solución al problema de la inseguridad ciudadana tiene dimensiones que trascienden la acción exclusiva del Estado y que requieren un compromiso activo de la sociedad.⁵³

Esta participación se encuentra además regulada desde el apartado D del artículo 21 Constitucional que establece las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad y asienta “la participación de la comunidad para coadyuvar en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.” A su vez, la Ley de Seguridad Pública del DF establece en el artículo 13 *in fine* que

Hacer énfasis en la necesidad de crear y aprovechar los espacios para la participación ciudadana efectiva y crítica en materia de políticas de seguridad pública es indispensable pues lo que está en juego es la confianza en las instituciones, “confianza que debe generarse sustancialmente cuando se plantea la política de seguridad y se informa sobre ella a los ciudadanos (...) la confianza y la credibilidad no se establecen sólo en el momento de ejecutar una política, sino y de modo muy especial, en el momento de proponerla.”⁵⁴



en la formulación del Programa (en la materia), el Departamento y la Procuraduría llevarán a cabo conjuntamente los foros de consulta previstos en la ley e Planeación y atenderán los lineamientos generales que establezca la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se considerarán también las opiniones de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública y organizaciones vecinales o sociales en general.

⁵³ IIDH, *Seguridad ciudadana en América Latina*, Ob cit. Pág. 13. Sin embargo, cabría distinguir entre una efectiva participación ciudadana que favorezca la democracia y prácticas que tienden a desgastar el tejido social como el *vigilantismo* del que más adelante se hará referencia.

⁵⁴ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, Ob cit. pág. 154

No obstante, esta relación de confianza no puede desplazar al escrutinio público que toca hacer a la sociedad civil sobre las instituciones de seguridad pública. Tal vez éste sea el mayor reto: “establecer una relación de confianza entre la presencia ciudadana y los gobiernos, sin perder la objetividad y vigilancia sobre el trabajo gubernamental”.⁵⁵

A fin de tener un panorama general sobre las iniciativas realizadas en el DF, que han incluido la participación ciudadana en el ámbito de la seguridad, a continuación se presenta un bosquejo de las diversas acciones que se han llevado a cabo a través de los mecanismos formales de participación creados por el Ejecutivo local, así como de aquellas que han surgido desde el ámbito de la academia y las organizaciones civiles.

a. Por parte del gobierno local

Con fecha 22 de enero de 2007 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo por el que se crea el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, como un “órgano de consulta, análisis y participación ciudadana en materia de seguridad pública, procuración de justicia, cultura cívica, atención a víctimas del delito y prevención y readaptación social”. Este Consejo (integrado por 25 Consejeros Ciudadanos, un Presidente y un Secretario) a la vez ha convocado de forma conjunta con la SSP y la PGJDF a la participación de la sociedad en general como *Consejeros Ciudadanos Vecinales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia*, así como de *Agentes Ciudadanos* para auxiliar la labor de denuncia ante ministerios públicos.

Asimismo, en agosto del 2008 el Jefe de Gobierno presentó el Acuerdo Social por la Seguridad Pública, en cuyo marco los habitantes de la Ciudad de México pueden evaluar la labor y el desempeño de la Policía Preventiva, el Ministerio Público y la Policía Investigadora. También se convocó a la sociedad a participar en el Frente Común contra la Delincuencia⁵⁶ que consta de 20 acciones en las que se pretende participe la ciudadanía, instituciones académicas, así como diversas instancias de gobierno. Entre estas acciones se prevé la integración de la Red de Protección Ciudadana, que sumará alrededor de 300,000 *Consejeros Ciudadanos Vecinales* ya mencionados, buscando que traba-

⁵⁵ Pérez, Gabriela. *Diagnostico sobre la seguridad en México*, Ob cit.

⁵⁶ Bolefín 928 del lunes, 11 de agosto de 2008 “Convoca Marcelo Ebrard a crear un Frente Común Frente a la Delincuencia. Dirección General de Comunicación Social. Para ver las acciones, http://www.frentecomun.df.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28

jan con las diversas instituciones tanto en materia de prevención y de organización, como de supervisión, control y evaluación de la gestión de gobierno.

Estas iniciativas por parte del Ejecutivo, que podrían considerarse las principales relacionadas con la participación ciudadana, tendrían que analizarse cuidando lo que Miguel Sarre advierte sobre “ciudadanizar la seguridad pública.”⁵⁷ Desde una perspectiva de derechos humanos lo que interesa no es que los ciudadanos se conviertan en policías con funciones delegadas de vigilancia y control, sino que la policía se pueda insertar en la comunidad y ejerza un verdadero servicio público para la protección de los derechos de la ciudadanía.

A partir de lo expuesto, confiamos que este documento sea de utilidad para generar un fructífero diálogo sobre las posibilidades de crear sinergias desde nuestros respectivos campos de acción. Somos conscientes de las propias agendas y ritmos con los que cada grupo trabaja, pero creemos que el escenario actual exige mayores esfuerzos de articulación a fin de garantizar la seguridad de los derechos fundamentales, haciendo un uso responsable del derecho a participar en la creación de políticas sobre seguridad ciudadana. Esperamos que este primer encuentro sea sólo un punto de partida.

⁵⁷ “En los últimos tiempos se ha generalizado el empleo del concepto ciudadanización como una exigencia democrática y se habla de ciudadanizar la seguridad pública. Si por ello se entiende que la organización de la seguridad sea responsabilidad de los ciudadanos y no del gobierno y que la sociedad organizada realice directamente tareas de seguridad en un ejercicio de democracia directa (*vigilantismo*), el concepto es inaplicable desde una perspectiva política basada en el origen legítimo de las autoridades en la materia que, a su vez, designan a los responsables de prestar los servicios de seguridad: se trata de un poder representativo delegable. Ahora bien, si por ciudadanizar se quiere decir escrutinio público, control, participación y cooperación de los ciudadanos en los servicios de seguridad, ello evidentemente se inscribe en un horizonte democrático, no obstante lo cual es más orientador utilizar estos conceptos que denotan las actividades específicas que se asigna a los gobernados y no una especie de transmutación de la seguridad comunitaria en seguridad ciudadanizada, cuyos alcances son inciertos. De ahí que democratizar la seguridad ciudadana y ciudadanizar la seguridad no sean ideas coincidentes”. Sarre, Miguel. *Seguridad comunitaria y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo* Ob cit. Pág. 12

Edgar Cortez

Secretario ejecutivo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "todos los derechos para todas y todos", especialista en el tema de derechos humanos.

¿Seguridad ciudadana inalcanzable?

La seguridad es el reclamo más recurrente de la ciudadanía y, tal vez, la oferta más repetida por los gobernantes y sin embargo, la seguridad, es un derecho que experimentamos como inalcanzable. La pregunta necesaria es ¿por qué?

El cuestionamiento se torna más relevante porque desde hace buen número de años la inseguridad aparece como la principal preocupación de las personas y el mismo asunto forma parte del diagnóstico del gobierno federal.

"Ya son muchos, muchísimos las mexicanas y los mexicanos que han sido víctimas de la delincuencia... Como a todos me ha conmovido el relato de una madre que ha perdido lo más valioso que se puede tener en la vida que es un hijo..."

"Vivimos el resultado de mucho años de descuido y de simulación y de reformas legales que han sido con mucho rebasadas por los hechos. Por eso...propuse reformar 5 artículos de la constitución, 3 leyes y dos códigos... propondré penas más severas para los delitos más frecuentes y más graves."

Ambas citas son parte del discurso de Ernesto Zedillo al presentar, en Los Pinos, la *Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia Organizada*, el 26 de agosto de 1998.

Diagnóstico similar planteó Vicente Fox el 12 de junio de 2005 al anunciar lo que fue el operativo *México Seguro*, su respuesta a lo que ya era la primera preocupación de la gente.

Felipe Calderón desde su toma de posesión anunció que la seguridad sería la prioridad de su gobierno y de inmediato hecho mano del Ejército para sustentar lo que ha llamado la “*guerra contra la delincuencia*”.

A pesar de que existe un cierto diagnóstico del problema, en esta década las cosas sólo han empeorado. Ante lo cual tenemos que volver a preguntarnos, ¿por qué?


Calderón ha estado haciendo un uso intensivo y extensivo del Ejército desde el inicio de su gobierno, pero importante recordar que la medida no es nada nueva. El 11 de diciembre de 2005 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema de Seguridad Pública*, ahí

se estableció la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina en las labores de seguridad pública y es a partir de entonces que la medida se ha venido aplicando.

Esa ley de inmediato fue objeto de controversia constitucional (1/1996), en la que se cuestiona la participación de las Fuerzas Armadas en labores exclusivas de las instituciones civiles. La Suprema Corte de Justicia de la nación (SCJN) resolvió que esta participación era constitucional y deter-

minó el alcance de dicha participación en los siguientes términos.

Así, a partir de 1996 se ha venido haciendo uso del Ejército y más recientemente también de la Secretaría de Marina. Como ya mencionamos anteriormente, lo que ahora vemos es el uso más intenso de elementos del Ejército. De 2000 a 2006 el Ejército mantenía en promedio unos 30 mil efectivos en labores de lucha contra el narcotráfico; entre 2007 y 2008 el número se incrementó a 45 mil elementos y para 2009 la cifra llegó a 48,750.² ¿Cuánto más podrá ampliarse la medida?



“De la interpretación del artículo 129 de la Constitución Federal, se desprende que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza de la que disponen, en forma expresa, fundada y motivada, y que sus labores de apoyo se encuentren siempre subordinadas a éstas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto por la Constitución.”¹

¹ Sánchez Cordero, Olga, “La seguridad pública y la Suprema Corte. Tres notas para el debate”. XXI Semana Académica *La Seguridad Pública, reto del siglo XXI*, Universidad Anahuac, 22 de octubre de 2001.

² Jiménez, Benito. “Aumentan despliegue antinarco”, *Reforma*, sección nacional, página 7, 3 de enero de 2010.

En este despliegue tienen que ver, de acuerdo con el criterio establecido por la SCJN, tanto con el presidente de la República, como los gobernadores y gobernadoras así como las presidentas y presidentes municipales. Son estos funcionarios los que pueden pedir este auxilio pero su petición tiene que establecer las razones, los objetivos que pretende, los plazos de tal medida y asumiendo que la participación del Ejército o la Marina está bajo su responsabilidad. Lamentablemente nada de esto sucede y hemos visto que ejecutivos locales demandan este apoyo sin ninguna claridad de por qué y para qué, y si la presencia castrense tiene consecuencias negativas sobre los derechos humanos ninguna responsabilidad asumen. Por tanto, la ciudadanía y las organizaciones civiles debemos exigir cuentas de tal disposición e insistir que hay consecuencias si recurren a la misma.

Resulta importante la perspectiva histórica para establecer que la medida tiene ya bastante tiempo de aplicarse y por tanto es necesario revisar su pertinencia.

Uno de los efectos de la participación del Ejército en las labores de seguridad pública ha sido el impacto negativo en materia de derechos humanos. El 8 de diciembre de 2009 Amnistía Internacional presentó *México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*, documento que refiere casos concretos de violaciones cometidas por militares y la sistemática falta de garantía de acceso efectivo a la justicia. Este es el último de varios trabajos a lo largo de una década que han venido documentando las violaciones cometidas por miembros del Ejército y lo inaccesible que resulta la justicia en México en estos casos.

La misma Amnistía Internacional presentó el 9 de marzo de 1999 el informe *Bajo las sombras de la impunidad* en el cual se documentaban casos del mismo tipo y se planteaba la necesidad de acotar el fuero militar. El 5 de diciembre de 2001, Human Rights Watch (HRW) presentó su informe *Injusticia Militar*, ahí apela al gobierno mexicano para que ponga fin a la jurisdicción militar sobre los casos relacionados con violaciones a los derechos humanos.

El 28 de abril de 2008 HRW vuelve sobre el tema y presenta el informe *Impunidad Uniformada*, dejando en claro el uso indebido de la justicia militar para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública.

Poco antes, el 20 de marzo de 2009, varias organizaciones de derechos humanos mexicanas tuvieron una audiencia ante la Comisión Interamericana

Personas asesinadas en hechos relacionados al crimen organizado.

Vicente Fox⁴

2001	1,080
2002	1,230
2003	1,290
2004	1,304
2005	1,776
2006	2,100

Felipe Calderón⁵

2007	2,725
2008	5,207
2009	6,575



con el tema *Justicia Militar y Derechos Humanos en México*³ y en donde se abordó el número creciente de violaciones y la impunidad prevaleciente.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha informado de importantes incrementos en el número de quejas en contra de militares y también el aumento de recomendaciones derivadas de las mismas.

El uso del Ejército en labores de policía ha estado siempre en cuestión y cada vez se hace más necesario su revisión, sobre todo porque al final del año pasado la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado mexicano en el caso Rosendo Radilla, una desaparición forzada cometida por el ejército en 1971. La Corte resolvió que se debe modificar nuestra legislación, en concreto el código de justicia militar, para que sea la justicia civil la que juzgue las violaciones de derechos humanos cometidas por el Ejército y no la justicia militar.

Una de las razones que ha dado el Presidente Felipe Calderón para usar el ejército fue enfrentar la violencia generada por el crimen organizado, la cual se manifiesta, entre otros signos, por el número de asesinatos violentos. Veamos los datos.

Como puede apreciarse el número de personas asesinadas no ha dejado de crecer, en 2008 casi se duplicó la cantidad con respecto a 2007 y 2009 representó un incremento de más de 25 por ciento con respecto al año anterior. Así hemos llegado a situaciones como la que vive Ciudad Juárez que es la ciudad más militarizada del país y también la que encabeza el número de asesinatos de este tipo durante 2009, con más de 1,900. Por tanto más militares no significan, de forma automática, más seguridad para las personas.

Todos estos casos de personas asesinadas se han convertido en mera numerialia, pues las autoridades de procuración de justicia ni siquiera inician una averiguación previa que dé lugar a una adecuada investigación. Todas estas muertes son crímenes impunes que alientan la comisión de muchos más.

³ El documento presentado por las organizaciones mexicanas a la CIDH se puede consultar en [www.reddtdt.org.mx/d_informes/d_visual.php?id_publicacion=22&descargable=Document o audiencia México fuero militar marzo 2009 FINAL.pdf](http://www.reddtdt.org.mx/d_informes/d_visual.php?id_publicacion=22&descargable=Document%20o%20audiencia%20fuero%20militar%20marzo%202009%20FINAL.pdf)

⁴ Datos obtenidos del portal electrónico, Narcotráfico en México, <http://narcotraficoenmexico.blogspot.com/2009/03/se-superan-las-diez-mil-ejecuciones-en.html>

⁵ Herrera, Rolando. "Acelera narco ejecuciones". Reforma, sección nacional, página 6. 1 de enero de 2010.

DEPENDENCIA	AÑO	PRESUPUESTO (Millones de pesos)
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	2007	32,200
	2008	34,861
	2009	43,623
Secretaría de Marina (SEMAR)	2007	10,951
	2008	13,382
	2009	16,059
Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF)	2007	13,664
	2008	19,711
	2009	32,916
Procuraduría General de la República (PGR)	2007	9,216
	2008	9,307
	2009	12,309



Expertos como Samuel González Ruiz y Javier Oliva Posada consideran que se mantendrá esta tendencia de violencia, “salvo que haya una rectificación por parte del gobierno federal”.⁶

Otra pregunta que debemos hacer es cuánto está costando la estrategia seguida, frente a la idea de que la falta de éxito es atribuible a la insuficiencia de recursos económicos. Desde hace una década el presupuesto de seguridad se ha multiplicado por seis, entre 1997 y 2005 el presupuesto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) pasó de 2,258 millones a 15, 034 millones de pesos.

Revisemos algunas cifras más recientes respecto de cuatro instancias centrales en la estrategia militar y policiaca seguida por el gobierno.

En el presupuesto federal del año 2009, la suma de lo asignado a SEDENA, SEMAR, SSPF y PGR asciende a 104,907 millones de pesos, cantidad que representa poco más del cincuenta por ciento de lo que se destinó a la Secretaría de Educación Pública.

Ante estas cantidades es necesario preguntar, ¿Cómo se han empleado estos recursos? ¿Qué resultados han tenido? ¿Cuánto más se podrá destinar del presupuesto general de la federación?

⁶ Barajas, Abel. “Plantean como reto reducir la violencia”, Reforma, sección nacional, página 2, 1 de enero de 2010.

Este enorme incremento de recursos destinados a seguridad ocurre en el mismo tiempo que la corrupción repunta y crece. De acuerdo con el último informe de Transparencia Internacional el nivel de corrupción aumentó en México durante el último año y de acuerdo con el Índice de la Percepción de la Corrupción, México tiene una calificación 3.3 puntos en una escala del cero al diez. De acuerdo con este resultado nuestro país pasó del lugar 72 al 89.

Los puntos presentados dan lugar a considerar que la estrategia seguida por el gobierno federal ha sido errada y falta de éxito en cuanto a lograr mejoras desde la perspectiva y derecho de la seguridad ciudadana.

En consecuencia es necesaria una revisión y replantear el rumbo de esta política en el siguiente sentido:

- 1.** Dar lugar a una estrategia que fundamentalmente ataque la estructura financiera de las organizaciones delictivas, así como al desmantelamiento patrimonial de la delincuencia organizada. Edgardo Buscaglia, lo formula en los siguientes términos. "A lo único que le tienen miedo los cárteles es a que les desmantelen sus tierras, sus empresas, sus centros comerciales, sus acciones en las diferentes empresas legales."⁷
- 2.** Incorporar los estándares de derechos humanos en esta lucha, como sería la reforma del Código de Justicia Militar para asegurar que la justicia civil sea la que investigue y juzgue cualquier violación cometida por miembros de las fuerzas armadas.
- 3.** Precisar el tiempo que se mantendrá la medida temporal del uso de las Fuerzas Armadas así como los objetivos precisos que se busca lograr; determinando el momento en que las tareas de seguridad serán de nueva exclusiva responsabilidad de las autoridades civiles.

⁷ Zermeño, Jéssica. "Una Guerra con sesgo político", Enfoque página 4. Reforma 21 de junio de 2009

- 4.** Junto con lo anterior, una precisa definición del proceso que se seguirá para realizar una efectiva reforma democrática de las policías y que éste cuente con las metas que se deben alcanzar al final del actual gobierno.
- 5.** Acelerar el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal y se pueda contar con una herramienta más en la lucha contra la impunidad.

**José Luis Pérez
Canchola**

Procurador de
Derechos Humanos
en Baja California
(1991-1994) y
Director General
del Instituto de
Formación Profesional
de la Procuraduría
General de Justicia
del D. F. (1998-
2006), especialista
en temas de
seguridad pública.

México: La crisis de la seguridad pública y la participación del ejército

*El año 2009 quedará
en la conciencia colectiva
como uno de los peores años
de la historia reciente
con más de 8 mil ejecutados
a causa de la violencia criminal.
Prácticamente una ejecución
cada 90 minutos.*

Ante esta crisis de inseguridad los cuerpos policíacos se colapsaron y ahora francamente están imposibilitados para garantizarle a los mexicanos el pleno ejercicio de los derechos y libertades más elementales. El gobierno federal, alarmado por todo lo anterior, movilizó durante el pasado año a 48 mil 750 soldados con la encomienda de realizar tareas de seguridad pública en auxilio de los más de 400 mil policías municipales, estatales y federales. Sin embargo la violencia criminal, en lugar de disminuir, aumentó en forma extraordinaria.

Adicionalmente el año 2009 terminó con más de un millón y medio de averiguaciones previas iniciadas tanto en el fuero común como de orden federal y con una población penitenciaria, de más de 225 mil presos, víctimas la mayoría de ellos de un sistema penitenciario sin recursos suficientes y sin programas eficaces para la rehabilitación de los internos¹.

Los cuerpos de seguridad de los tres órdenes de gobierno, por lo general siguen siendo mal seleccionados, mal capacitados y

¹ La mayoría de los presos en México son jóvenes entre los 18 y los 30 años de edad.

mal pagados. Por su parte las fuerzas armadas registraron entre 2001 y 2009, más de 125 mil desertiones, lo que representa el 50 por ciento del total de los efectivos registrados nominalmente hace 8 años. Esto ha obligado a la Secretaría de la Defensa Nacional a seleccionar y contratar a nuevos soldados vía “fast track” generando dudas sobre la calidad de su entrenamiento y capacitación. Lo cierto es que se han multiplicado las denuncias en contra de los militares por violaciones a derechos y garantías, incluyendo casos de tortura².

Una consecuencia directa de lo anterior es la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que dio entrada el pasado mes de noviembre del 2009 a diversas denuncias por tortura física y psicológica en los cuarteles militares de la ciudad de Tijuana, Baja California.

Anteriormente a este hecho y desde el inicio de la administración de Felipe Calderón, diversos sectores se manifestaron preocupados ante el fracaso de la estrategia del gobierno federal que resultó más discursiva que operativa.

La propia Comisión Permanente del Congreso de la Unión se manifestó, en mayo de 2007, preocupada ante lo poco alentador de tal estrategia. “*Los senadores integrantes de la Comisión –se dice en el documento-, debemos expresar nuestra preocupación ante los pocos resultados palpables en la sociedad, de la multiplicidad de operativos y estrategias de seguridad pública desplegadas por el Ejecutivo Federal y su gabinete de seguridad pública, lo que pone en duda la eficacia y eficiencia del personal a cuyo cargo está la garantía de seguridad de la población*”. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, acordó en aquel tiempo exhortar al Titular del Ejecutivo Federal a instrumentar estrategias de fortalecimiento de las policías de investigación, prevención y protección “*...a fin de evitar el despliegue del Ejército mexicano en tareas civiles de seguridad pública*”³.

Por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el Segundo informe sobre Seguridad, presentado en diciembre del 2008 demandó rediseñar la estrategia de seguridad ante el fracaso de la que se venía aplicando. En aquella ocasión la CNDH informó de 20 mil secuestros en el periodo de enero del 2001 y diciembre del 2008, además de 10,500 ejecuciones atribuidas al crimen organizado. El promedio de víctimas de todo tipo de delitos, según el informe de la CNDH, era de 16 millones por año⁴.

² Notas del 12 de noviembre del 2009. La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos dio entrada a denuncias de víctimas que afirman haber sido torturados por efectivos militares de los cuarteles de Tijuana, B. C.

³ Dictamen que contiene punto de acuerdo relativo a la participación del Ejército Mexicano en labores de seguridad pública. México, D. F., 27 de mayo de 2007.

⁴ Segundo Informe Especial sobre Seguridad Pública, presentado el 15 de diciembre de 2008 en la ciudad de Culiacán, Sinaloa.

Sin embargo, la administración de Felipe Calderón hizo caso omiso de las recomendaciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con las graves consecuencias que ahora todos lamentamos.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que la agenda del crimen organizado predominó sobre las estrategias del Estado mexicano. El gobierno resultó poco efectivo e incumplió con su responsabilidad en los asuntos de orden público, lo que convirtió a las organizaciones criminales y especialmente al narcotráfico en la principal amenaza a la gobernabilidad. Ahora se trata de organizaciones con una capacidad criminal sin límites, como quedó demostrado en el 2009.

Lo cierto es que los casos documentados de personas que perdieron la vida en hechos relacionados con la violencia criminal (delincuentes, policías, militares, marinos y civiles inocentes), registraron un incremento del 200 por ciento entre el 2007, primer año de la presente administración y el 2009.

El balance resulta escalofriante:

La guerra declarada por el gobierno mexicano en contra de los cárteles del narcotráfico ha costado más vidas que las drogas mismas. Es una guerra imposible de ganar, sin importar el número de efectivos militares que se envíen a combatir a los cárteles de la droga.

El 13 de diciembre de 2006, la nueva administración de Felipe Calderón, autorizó la incorporación de 10 mil elementos de las fuerzas armadas a las filas de la Policía Federal Preventiva (PFP)⁵. En ese momento los efectivos militares comisionados en la PFP representaban 25 mil, ya que el presidente Zedillo en su sexenio y bajo presiones similares había traspasado a los cuerpos de seguridad un total de 15 mil soldados.

⁵ Boletín de la Presidencia. Ceremonia realizada en Huehuetoca, Estado de México.

Balance escalofriante

2007

2,773 EJECUTADOS



2008

5,661 EJECUTADOS



2009

8,281 EJECUTADOS



EJECUTADOS EN EL ACTUAL SEXENIO

16,715



TOTAL EJECUTADOS POR DÍA

15.2



UN EJECUTADO CADA

90 MINUTOS



Con independencia de lo anterior, otros miles de soldados y marinos fueron enviados ese mismo mes a los estados de Michoacán y Baja California. Poco tiempo después lo mismo se hizo en el caso de Chihuahua, Sinaloa y Tamaulipas. Con estas acciones de la nueva administración se militarizó, no solamente el combate al crimen organizado, sino gran parte de las tareas cotidianas de la seguridad pública.

La cereza del pastel lo vino a representar el Plan Mérida firmado con el gobierno de los Estados Unidos⁶. Como bien se sabe, el 30 de junio de 2008, el Congreso de los Estados Unidos aprobó un paquete de asistencia con un costo de 1,600 millones de dólares que serían aplicados durante un plazo de tres años. El paquete no incluye armas de fuego ni dinero. En su sección 114 subsección (a), el Plan Mérida refiere que en el caso de “evidencias creíbles” sobre violaciones “reiteradas” a derechos humanos por parte de unidades operativas de las fuerzas armadas o de los cuerpos de seguridad, la asistencia comprometida en el Acuerdo podría ser suspendida⁷.

Hay quienes consideran que la ofensiva en contra de los cárteles del narcotráfico, realmente es una guerra de los Estados Unidos que se desarrolla en suelo mexicano y con víctimas mexicanas, tal como hace años sucedió en Colombia. Incluso la propia Iniciativa Mérida anunció la apertura de un centro de operación mixto con 45 funcionarios norteamericanos y 30 mexicanos con sede en el Distrito Federal, para hacerse cargo de la estrategia antinarco.

¿Que hacer?

Ante la actual crisis de violencia criminal, corrupción e impunidad que estamos viviendo en México, son muchas y muy variadas las acciones sociales, políticas, económicas y culturales que se deben realizar, sólo para sentar las bases de un verdadero cambio a mediano y largo plazo. Sin embargo, un requisito previo e indispensable es el de mejorar sustancialmente la calidad de nuestro sistema democrático.

Entre el cúmulo de acciones que se deben realizar, sólo mencionaré dos por demás urgentes. 1) El retorno paulatino y ordenado de los militares a sus cuar-

⁶ La llamada Iniciativa Mérida fue acordada por los presidentes de Estados Unidos y México en marzo de 2007 y el 30 de junio de 2008 el Congreso estadounidense aprobó el paquete de recursos por un total de un mil 600 millones de pesos, para ser ejercidos en un periodo de tres años.

⁷ La misma sección 114 del Plan Mérida, en su apartado (b), menciona que la subsección (a) no se aplicará si el Secretario de Estado de los EE. UU., considera que el gobierno de México realiza las acciones necesarias para llevar ante la justicia a los responsables de tales violaciones a derechos humanos.

teles y 2) Terminar con todo tipo de subordinación a los intereses del gobierno norteamericano que considera la guerra en contra de los cárteles mexicanos como un asunto de seguridad interior de los Estados Unidos. Esto último es lo que explica el Plan Mérida con sus mil 600 millones de dólares y el centro de operación mixto con sus 45 expertos en estrategias antinarco.

Por lo demás, si queremos avanzar hacia mejores condiciones de seguridad y justicia, es necesario reconocer que el poder acumulado en armamento y en dinero por parte de las organizaciones criminales sólo se puede explicar a partir de la confabulación, complicidad y asociación de políticos, gobernantes y malos empresarios con el narcotráfico. Y que decir de la corrupción entre los cuerpos de seguridad, procuradurías, tribunales, centros penitenciarios, etc.

En repetidas ocasiones el Instituto Federal Electoral ha compartido su preocupación sobre la posible ingerencia del dinero del narcotráfico en campañas políticas de diputados, senadores, presidentes municipales y gobernadores. Y que decir de la descomposición en Aduanas al permitirse el contrabando por puertos, aeropuertos y fronteras de todo tipo de armamento, granadas, millones de cartuchos y precursores químicos que terminan en manos de las organizaciones criminales y los cárteles del narcotráfico.

Detrás de cada arma utilizada para asesinar a un soldado, un policía o un ciudadano inocente, existe un mal servidor público que por dinero o por miedo permitió su entrada al país. Detrás de cada millón de dólares reciclado en el mercado mexicano, hay un mal empresario, un banquero sin escrúpulo o un político corrupto.

Más grave aún, ¿que se puede hacer cuando la marginación, la pobreza y el desempleo se convierten en fenómeno creciente de masas que se ven obligadas a buscar sus propias alternativas de sobre vivencia, incluyendo las opciones informales y contrarias a la ley?

Ante lo anterior, lo único que propone el actual gobierno, con una vocación claramente policiaca y militar, es seguir promoviendo reformas cada vez más restrictivas a la Constitución, a leyes y códigos. Resulta necesario recordarle a la clase gobernante que una verdadera democracia se distingue por la consolidación y ampliación constante de las libertades y derechos de los ciudadanos y no por su control y disminución. Esto significa que el crimen y la violencia deben combatirse con toda energía pero nunca a costa de suprimir garantías ciudadanas como hoy sucede. Nuestra incipiente democracia no podrá resistir tal proceso de descomposición y por algún lado van a romperse los pocos puntos de equilibrio que nos quedan.

**Raúl Ramírez
Baena**

Procurador de
Derechos Humanos
en Baja California
(2000-2003) y
Presidente de la
Comisión Ciudadana
de Derechos
Humanos del
Noroeste, A.C.

Tortura al amparo del arraigo

La crisis de inseguridad en México, aunada al incremento del narcotráfico, los crímenes violentos, la militarización, las adicciones y la crisis económica, ha provocado una crisis de Estado, particularmente de las instituciones encargadas de la seguridad pública, de la procuración y de la impartición de la justicia. Pero también del tejido social, llegando inclusive al núcleo familiar.

La respuesta del Estado mexicano al declarar la “guerra” a la delincuencia organizada y no atender las causas estructurales de la inseguridad, ha traído como consecuencia la agudización de la violencia criminal. Pero no sólo eso, sino también graves violaciones al sistema de garantías amparado por la Carta Magna y los tratados internacionales.

Haciéndose eco de las políticas pragmáticas del Ejecutivo Federal, en el año 2008, el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas constitucionales para establecer un nuevo Sistema de Justicia Penal. Junto a ello y bajo el pretexto de “combatir a la delincuencia organizada”, los legisladores trastocaron derechos fundamentales, mediante reformas que bien podrían calificarse como *Populismo Legislativo*.

La reforma al Artículo 16 Constitucional impone la figura del *arraigo* “tratándose de delitos de delincuencia organizada” (contradictoriamente, incluida en el mismo artículo que ampara el derecho universal a la “presunción de la inocencia”), medida que en septiembre de 2005 había sido declarada anticonstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Teóricamente, se trata de otorgarle más herramientas jurídicas a la representación social para combatir al crimen organizado. Pero en los acuerdos políticos tomados para aprobar las reformas, los legisladores federales no midieron las consecuencias de sus acciones, omitiendo anteponer los derechos humanos, como debería ser en un Estado Democrático de Derecho.

En este contexto, dos organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (CCDH), documentaron el año pasado cuatro casos *emblemáticos* de violaciones a los derechos humanos de policías municipales, agentes ministeriales y civiles en Baja California, relacionados con la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, presuntamente cometida por personal castrense en los cuarteles militares de Tijuana.

Al carecer de una reglamentación precisa, en tres de estos casos se decretó a las víctimas el “arraigo” en instalaciones militares, hecho que presuntamente dio lugar a la tortura.

De antemano aclaramos que la labor de las organizaciones defensoras de los derechos humanos no pretende obstruir las acciones que realizan el Estado en torno al combate a la delincuencia organizada, reconociendo los importantes aseguramientos de personas, droga, armas, etc. El trabajo de las organizaciones consiste en recabar quejas de presuntas víctimas de violación de derechos humanos y servir de gestores ante las instancias nacionales e internacionales protectoras de los derechos humanos, para esclarecer las denuncias y quejas presentadas, sobre todo porque el Estado no asume la defensa penal de los imputados para determinar su inocencia.

La sociedad mexicana y las organizaciones civiles estamos de acuerdo en que el Estado mexicano persiga y aplique todo el peso de la ley a los criminales, a los narcotraficantes y a sus cómplices, sean policías o civiles. Sin embargo, *“el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad debe ejercerlos dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública como los derechos fundamentales de la persona humana”*¹.

Los actos de tortura constituyen delitos graves que por oficio se deben perseguir, tanto en el fuero común como en el fuero federal. En los casos que tienen que ver con los policías municipales de Tijuana –detenidos–, se incluyen como presuntos responsables, según los testimonios hechos públicos, a los jefes poli-

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2004. Serie C N° 119.

ciacos de ese Ayuntamiento, tanto al Secretario de Seguridad Pública, teniente coronel, Julián Leyzaola Pérez², como al Director de Policías y Tránsito, capitán, Gustavo Huerta Martínez, por haber entregado a sus subordinados a las autoridades militares sin orden judicial y por haber estado presentes en las sesiones de tortura. Hasta hoy, no se conoce ninguna indagatoria al respecto ni se ha suspendido a ningún funcionario policíaco de Tijuana para su investigación.

Entre las reformas constitucionales aprobadas en 2008, se establece en el Artículo 20, apartado “B”, fracción V segundo párrafo, que: *“En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas (...)”*. Es este precepto, junto con el arraigo, lo que da lugar a la comisión de aberrantes actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes en contra de las personas aseguradas, actos encubiertos por los Agentes del Ministerio Público Federal y los Defensores Públicos, e ignorados por los juzgadores del Poder Judicial Federal, a pesar de lo que dicta el mismo Artículo 20 en su Apartado “A”, fracción IX: *“Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula (...)”*.

Más aún, en la ampliación de la declaración de los detenidos, en ninguno de los casos los jueces han promovido la realización de los peritajes médico-psicológicos especializados a fin de determinar la validez de las averiguaciones previas consignadas por el Ministerio Público Federal.

Se establece así un estado jurídico de excepción sin declaratoria expresa, aún tratándose de presuntos delitos de “delincuencia organizada”, que contrae los principios universales en cuanto al derecho al debido proceso legal y a la presunción de inocencia.

Dada la preocupación mundial, la tortura es considerada por la Corte Penal Internacional de la ONU como un *delito de lesa humanidad*, equiparable a los crímenes de guerra, el genocidio, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada de personas, para lo cual existe una vasta legislación y múltiples mecanismos para su prevención y sanción.

² *“Aunque oímos por ahí corridos que los hacen héroes urbanos y les dan cualidades de superhéroes, nos damos cuenta que son como cualquiera, y peor; son la escoria social. Esto es como honrar la memoria de los (policías) caídos, que se les cumple un anhelo de poder tener en la cárcel, de poder reducir a una rata de cárcel a un personaje tan hablado, tan famoso como ‘El Teo’ (...) Tal vez su aspecto, sus cirugías, esa gordura asquerosa que presenta pudiera confundir a alguien. Como todo mugroso, como todo cobarde, son valientes cuando tienen sometido a alguien, cuando los tienen amarrados. Cuando a ellos les toca el momento se vuelven cobardes, se vuelven mujeres, así son estas gentes (sic). Lo único que me pesa de la detención de este gordo es que lo voy a tener que mantener en la cárcel...”*: teniente coronel, Julián Leyzaola Pérez, unas horas después de la detención de Teodoro García Simental (a) “El Teo”. *Milenio TV*, 15 de enero de 2010.

Al haber sido ratificados por el Senado y por tanto ser “Ley Suprema de Toda la Unión” (Artículo 133 Constitucional), la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de la que México es Estado Parte, en su Artículo 5 prohíbe la tortura. Igualmente, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* establece la prohibición en su Artículo 7 y la *Convención Americana de Derechos Humanos* (Pacto de San José) hace lo propio en el Artículo 5, fracción 2.

México ratificó también la *Convención Contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* y el *Protocolo Facultativo* a dicha Convención; este último prevé, entre otras cosas, el establecimiento por los Estados de “**Mecanismos Nacionales de Visitas**” a instalaciones de detención, separos, cuarteles militares y cárceles, para prevenir y documentar los casos de tortura. En México, el gobierno federal decidió unilateralmente que esta responsabilidad recayera en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La ONU tiene como mecanismos de protección al *Relator Especial sobre la Tortura* y al *Comité contra la Tortura*.

En la legislación mexicana, la prohibición de la tortura se establece puntualmente en la Constitución General, en los Artículo 19, 20 apartado “B”, fracción II, y 22; en la *Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura* y en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Artículo 40, fracción V.

En la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, la prohibición de la tortura está estipulada en el Artículo 92, fracciones II y III, y en el *Código Penal para el Estado de Baja California*, en el Artículo 293, “Tipo” de punibilidad, fracción II y 307 Bis y Ter.

Por si fuera poco, México asumió el compromiso de aplicar a las presuntas víctimas de tortura, el “*Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*” de la ONU, también conocido como **Protocolo de Estambul**, responsabilidad que ha asumido oficialmente la Procuraduría General de la República. En Baja California, la Procuraduría General de Justicia del Estado hizo lo propio, al emitir el primero de agosto de 2008 el “*Acuerdo mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los agentes del Ministerio Público, los peritos médicos de la Dirección de Servicios Periciales, los facultativos elegidos por los detenidos o reos y el demás personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, para la aplicación del dictamen médico-psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato.*”, publicado en esa misma fecha en el Periódico Oficial del Estado. No se conocen a la fecha peritajes realizados, a pesar de que las presuntas víctimas de tortura han interpuesto denuncias en el fuero común.

Si bien los actos de tortura denunciados fueron presuntamente perpetrados por personal militar en contra de civiles, los procesos se deberían desahogar en el fuero civil, no en el militar³, tema para el cual existe ya una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA con sede en San José, Costa Rica, que condena a México, entre otras cosas, a resolver el caso de Desaparición Forzada de Rosendo Radilla en el fuero civil y no en el militar, en los términos de nuestra legislación y del Sistema Interamericano de Protección, ya que México reconoce la competencia contenciosa de la Corte y sus sentencias son de carácter vinculatorio.

Al estar establecido en el Código Penal de Baja California el castigo a los actos de tortura, los casos antes expuestos deberían ser investigados de oficio por la fiscalía local, dado que han sido profusamente publicados en los medios regionales, nacionales e internacionales, y se involucra a funcionarios policíacos del municipio de Tijuana. Además, la PGR ha sido omisa en el desahogo de las denuncias presentadas por los familiares. Las denuncias de tortura no fueron admitidas por las Agencias del Ministerio Público, según, “por corresponder al fuero militar”.

En la documentación de las quejas de referencia encontramos un patrón de violaciones que van desde el allanamiento ilegal de morada, la detención arbitraria, la incomunicación, las violaciones al debido proceso y a la debida defensa y, el más grave, la tortura, que, como anteriormente señalábamos, suele tener como marco la figura del arraigo, incorporado también en el Artículo 10 de la Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Estado de Baja California.

Así, en vez de realizar el Ministerio Público Federal las investigaciones de ley en los casos de presuntos delitos de delincuencia organizada, se facilita la obtención de confesiones so pena de que los arraigados sigan soportando el sufrimiento físico y psicológico. Por ello, el arraigo ha sido considerado por los constitucionalistas y los defensores de los derechos humanos, incluso por el presidente de la CNDH, Raúl Plascencia, como violatorio de las garantías individuales.

Peor aún, al no haber una reglamentación jurídica en la materia, las personas suelen ser arraigadas en instalaciones militares. Los actos de tortura denunciados por el grupo de 25 policías municipales de Tijuana en marzo de 2009, según sus testimonios, fueron ejecutados por el Grupo GOPE de inteligencia militar, señalando a dos de sus integrantes conocidos con los apodos

³ Artículo 13 de la Carta Magna: “*Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.*”

“*El Tortas*” y “*El Matute*”, y con un médico “*resucitador*” de sanidad militar, el teniente, Fernando Coaxin Hernández. Las sesiones fueron conducidas por el Agente del Ministerio Público Federal, Marco Antonio Zepeda, que es quien presuntamente autorizó la tortura y dictó las declaraciones que fueron firmadas por los detenidos y, finalmente, el Defensor Público adscrito acudió sólo a firmar las diligencias, simulando una debida defensa y de haber asistido a los imputados en su declaración.

La CMDPDH y la CCDH han decidido constituirse como peticionarios ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH), motivo por el cual interpusieron la petición de medidas cautelares de los cuatro casos señalados de tortura, y acudieron en Audiencia Pública en noviembre pasado en el marco del 137 período ordinario de sesiones de la CIDH.

Por otra parte, se ha tenido conocimiento de otros casos de tortura cuyas presuntas víctimas han decidido no acudir a las instancias judiciales y de defensa de los derechos humanos y mantenerse en el anonimato o en bajo perfil. Por ejemplo, el caso de un promotor artístico presuntamente torturado en el Cuartel Morelos el 21 de julio 2009, mismo día en que el señor Alberto Brunori, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se entrevistaba con los mandos militares en dicho cuartel. Otro caso es el de tres jóvenes detenidos, según su testimonio, fueron torturados en el Cuartel Morelos de Tijuana el 5 de noviembre pasado, mismo día que se celebraba la Audiencia Pública en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Washington, donde se denunciaban ese delito de *lesa humanidad*.

Posteriormente, el 23 de noviembre la CIDH, solicitó oficialmente al Estado mexicano la siguiente información:



1. *Fundamento jurídico de la institución del arraigo y su aplicación;*
2. *Procedimiento con que se realiza el arraigo, en particular cómo se autoriza, quién lo ejecuta y si existe control judicial;*
3. *Autoridad que custodia a las personas detenidas bajo arraigo y cuál es el control que se ejerce sobre los procedimientos de detención;*
4. *Información sobre los alegatos de tortura y las investigaciones realizadas al efecto;*
5. *Autoridades ante las cuales corresponde efectuar las denuncias de torturas en estos casos; y*
6. *Lugares donde se ejecutan los arraigos. En particular, informar sobre el fundamento para mantener arraigados en cuarteles o instalaciones militares.*

La solicitud que la CIDH ha requerido al Estado mexicano es relevante no solo por la gravedad de la situación de inseguridad en México y Baja California, sino porque las actuaciones fuera de control del Ejército ponen en riesgo los derechos humanos de la población, sobre todo por la política implementada por el gobernador José Guadalupe Osuna Millán, quien ha solicitado al Secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván Galván, que personal castrense se incorpore a la persecución de la delincuencia común en Tijuana⁴. Dicha solicitud ha sido apoyada por el sector empresarial⁵ y el clero en Tijuana⁶,

Al margen de la aceptación popular o no a este tipo de medidas, su sólo anuncio es por demás preocupante porque predispone a legitimar la ruptura del orden constitucional, avalada por las propias autoridades responsables de velar por el Estado de Derecho y de garantizar el respeto a las Garantías Individuales de todos los ciudadanos.

Contradictoriamente, el incremento de la militarización en Tijuana se da justo en el momento que se anuncia el gradual retiro militar en Ciudad Juárez, ante el evidente fracaso del *Operativo Conjunto Chihuahua* que, en lugar de disminuir, dio paso a una escandalosa escalada de crímenes violentos y un incremento de violaciones a los derechos humanos que incluyen el asesinato y amenazas a defensores de derechos humanos y periodistas.

Los excesos del Ejército mexicano han llegado a tal grado de preocupación, que Amnistía Internacional, la organización más reconocida del mundo y con estatus consultivo en la ONU, presentó el 8 de diciembre pasado el Informe “*México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*”, documentando cinco casos, de los cuales dos pertenecen a Baja California.

Por su parte, el periódico *The Washington Post*, bajo el título de “*La Sedena, intocable e impune*”, dedicó un segundo artículo en su edición del 23 de noviembre pasado (el primero, titulado “*Mexico Accused of Torture in Drug War*” -publicado en primera plana en su edición del 9 de julio de 2009- señalando que esta dependencia castrense está “incapacitada para procesar y perseguir

⁴ “La secretaria de Defensa informó en un comunicado que 860 soldados serán enviados a Tijuana donde controlarán retenes y también dijo que establecerán centros de denuncias anónimas en la ciudad, donde los habitantes podrán reportar crímenes”. *El Economista*, 16 de enero de 2010.

⁵ “La Iniciativa Privada de Mexicali ve positivo que se incremente la participación de militares en el trabajo por la seguridad en el Estado, como lo anunció el Gobernador”, *La Crónica*, 10 de enero de 2010.

⁶ El Arzobispo de Tijuana, Rafael Romo Muñoz, “estuvo de acuerdo en que el Ejército continúe enfrentando el combate al crimen organizado, aunque consideró necesario que haya más coordinación por parte de las autoridades civiles”, *Agencia Fronteriza de Noticias*, 10 de enero de 2010.

los casos de violaciones a los derechos humanos entre sus soldados y tropas”, en referencia directa a la queja presentada recientemente ante la CIDH.

Los casos de tortura no son “casos aislados”, como reiteradamente han argumentado autoridades federales y locales. En este contexto, el Procurador de los Derechos Humanos de Baja California, Heriberto García, en ocasión de su primer informe de actividades ante el Congreso local, declaró el 26 de noviembre pasado, que la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California (PDH) ha recibido y canalizado a la CNDH “180 quejas contra la Sedena por tortura”⁷. A su vez, la oficina de la CNDH en Tijuana reportó en agosto pasado que se recibían a diario de una a dos quejas ciudadanas en contra del ejército⁸.

Según los familiares de las presuntas víctimas de tortura, no encuentran eco de sus denuncias y quejas ante las autoridades ministeriales del fuero común y del fuero federal, en la PDH y en la CNDH, cuyos Visitadores los han presionado para que retiren las quejas y denuncias.

No es saludable para los derechos humanos que, en estos casos graves, la oficina de la CNDH en Tijuana y la PDH realicen sólo funciones de “oficialía de partes” y que únicamente canalicen las quejas a la CNDH en la Ciudad de México, donde hay una gran opacidad y obstrucción para acceder a la información para los familiares y representantes legales de las víctimas.

En un Estado que se precie de ser democrático, no se puede aceptar que se torture a los detenidos para obtener de ellos una confesión, y peor aún, que estos actos NO SE INVESTIGUEN y NO SE SANCIONEN en la misma medida que se investigan y se sancionan otros delitos graves, porque entonces estamos ante un escenario de gran impunidad oficial y ante la eventualidad de que a la violencia criminal se anteponga la violencia institucional; o dicho de otra manera, la autoridad no puede combatir los delitos cometiendo delitos.

⁷ Periódico *El Mexicano*, 27 de noviembre de 2009.

⁸ <http://mx.globedia.com/tijuana-denuncian-abusos-militares> y periódico *Frontera*, 12 de agosto de 2009.



Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia

SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS
Enero de 2010, México D.F. (Primera Edición)
1,000 ejemplares

Una línea de acción prioritaria para el IMDHD es la relacionada con el establecimiento de un estado democrático de derecho, sustentado en la transparencia y la rendición de cuentas, por medio del diálogo con partidos políticos, organizaciones sociales y entes públicos, particularmente con el tema de la seguridad ciudadana y justicia penal, pues ante el contexto actual no podemos mantenernos al margen del debate público en la materia y perder la posibilidad de influir en el discurso oficial sobre la necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Esta primera publicación presenta una visión desde nuestra organización sobre el tema, así como otras que aportan elementos a la reflexión sobre la actuación de los responsables de mantener y garantizar la seguridad de la ciudadanía.

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
www.boell-latinoamerica.org.mx

imdhd

INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.