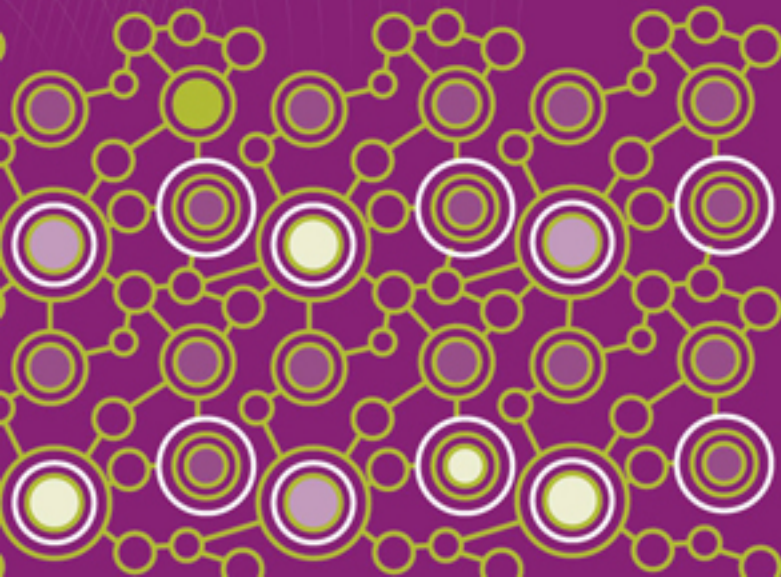


*Memoria del Seminario*  
**“Seguridad Ciudadana  
y Derechos Humanos”**

27 de Septiembre de 2010 | México, D.F.



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



*Memoria del Seminario*

# **“Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”**

27 de Septiembre de 2010 | México, D.F.



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

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

**MEMORIA DEL SEMINARIO “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](http://www.imdhd.org)

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

Diseño de portada: Gabriela Monticelli

**Taller de Sueños** • [contacto.taller.ds@gmail.com](mailto:contacto.taller.ds@gmail.com)



## **Seminario “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”**

**27 de Septiembre de 2010**

**México, D.F.**

**Convocado por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, con el apoyo de la  
Fundación Böell**

Inauguración

**ROCÍO CULEBRO**

**PRESIDENTA DEL INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA (IMDHD)**

Desde hace tiempo hemos observado dos grupos de organizaciones ciudadanas que están trabajando en el tema de Seguridad pública, uno de ellos lo conforman los familiares de víctimas y víctimas del secuestro, que han hecho escuchar su voz en contra de la inseguridad que se vive en México. El otro grupo lo conformamos organizaciones de derechos humanos que hemos incursionado en el tema de la Seguridad ciudadana. El IMDHD está convencido de que es necesario que estos dos grupos se reúnan a dialogar y discutir para fortalecer su trabajo. De esto se trata este Seminario que hemos organizado auspiciado por la Fundación Henrich Böell.

**INGRID SPILLER**

**FUNDACIÓN HENRICH BOËLL**

Estamos en un nuevo contexto cada vez más preocupante sobre la situación de seguridad en México, por ello es necesario devolver la dignidad a las víctimas de asesinato. Es vital que se conozca a las víctimas con nombre y apellido y no sólo como números. En esta situación también somos testigos de cómo ha empeorado la situación para los periodistas y los defensores de derechos humanos.

Asimismo, vemos como algunos medios de comunicación abordan el tema de la violencia y el narcotráfico, cuyos resultados se contabilizan en asesinatos, amenazas y hostigamiento, lo que se puede traducir en la pérdida de un elemento indispensable para la democracia. Un ejemplo es el Diario de Ciudad Juárez que recientemente reconoció como poderes de facto a los criminales, y les preguntó qué querían que hicieran para saber a qué atenerse, y al mismo tiempo acusaron a las autoridades de no ser capaces de mantener el orden y hacer prevalecer el Estado de derecho. Hubo reacciones muy fuertes ante este editorial. Se discutió si era posible negociar con el crimen organizado para evitar ser víctimas de su violencia. La respuesta no es fácil.

¿Hasta dónde estamos llegando en la espiral de violencia? por un lado se pide mano dura, y por otro, hay desilusión y desesperanza.

Pero existen también organizaciones que promueven un cambio de estrategia y, aseguran que los derechos humanos y la seguridad no están peleados. Esta es también la visión de la Fundación

Henrich Böell, y por eso apoyamos las iniciativas de estos espacios de discusión y búsqueda de alternativas.

## PRIMERA SESIÓN

### INTERVENCIÓN DE GASTÓN CHILLIER DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES DE ARGENTINA (CELS)

La información que llega a Argentina sobre México, preocupa, pero leyendo los diarios acá en México veo que reflejan la misma situación. El panorama evidentemente en México es muy preocupante. Aclaro que no vengo a proponer soluciones, me interesa llevarme más información para saber lo que está pasando y lo que se pueda presentar en el futuro. En ese sentido, presentaré la experiencia que se lleva adelante en el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): un acuerdo de seguridad democrática, como un camino diferente para construir políticas de seguridad y dar respuestas a las legítimas demandas de la población y que éstas sean construidas bajo los principios democráticos.

El CELS es una organización creada por familiares de víctimas de desaparecidos en Argentina, para documentar legalmente las violaciones graves cometidas por el régimen militar y para realizar una campaña internacional de denuncia. Al día de hoy se sigue participando y teniendo un rol protagónico en la búsqueda de la justicia de los crímenes considerados de *Les a humanidad* y la reapertura de los juicios a partir de 2005. Hay más de 350 casos abiertos, más de 500 imputados y más de 70 ex-miembros de las fuerzas armadas y de fuerzas de seguridad condenados. Estos juicios se están haciendo para concretar valores democráticos e identificar patrones de violencia estatal así como prácticas del Estado, y para promover reformas en materia de seguridad que tienen que ver con las discusiones del día de hoy.

Desde 1990 el CELS ha trabajado los temas de seguridad ciudadana y seguridad pública y violencia institucional. Más recientemente se ha trabajado para identificar las redes de ilegalidad que también promueven la violencia. Esto es para ubicar prácticas donde no sólo el Estado produce violaciones, sino de actores no estatales que en conjunción con el Estado promueven la violencia.

Acuerdo de Seguridad Democrática. Este, se impulsó a finales del año pasado (2009) y actualmente está en proceso de ejecución.

A modo de introducción diría que la situación en Argentina es totalmente diferente que la situación mexicana, pero al mismo tiempo no es tan diferente del contexto de América Latina, que incluye México, donde el incremento en el delito, ha colocado el tema de seguridad en el primer nivel de demandas sociales, incluso por sobre la situación de pobreza y el desempleo. Hay un patrón común: en general los Estados y los gobiernos de la región, con muy pocas excepciones,

no han sabido dar respuestas a este problema del incremento del delito y la violencia. Los Estados han sido más parte del problema que de la solución.

En Argentina el índice de delitos es de 6.5 aproximadamente, y en México es 14 en la escala nacional, lo que hace que la sociedad tenga la percepción de que el problema de la seguridad no está resuelto. Hay un tercer patrón en cuanto a que no existen acciones concretas para la prevención. Lo anterior nos pone frente a varios falsos dilemas: ¿control del delito o respeto a derechos humanos? ¿Seguridad o derechos humanos? ¿Estado de derecho o resultados? Estos y otros patrones se dan en nuestra región.

Factores que han contribuido a esta situación en el ámbito latinoamericano:

- Ineficiencia del Estado
- Corrupción e impunidad – establecimiento formas paralelas de poder por parte de la delincuencia.
- Falta de reformas estructurales en las fuerzas de seguridad o contra reformas que no terminan de establecerse.
- Esquemas verticales y autoritarios: doctrina de seguridad nacional, en el Cono Sur y en Centroamérica las fuerzas de seguridad en el contexto de conflictos armados. En México debe ser similar.
- Otro patrón, que puede abonar a explicar: las izquierdas, los gobiernos progresistas, pretenden huir de la responsabilidad adjudicándole todo a la pobreza,
- Otro de los factores que también se repite es la falta de información, datos precisos, desagregados y públicos que contribuyan a un diagnóstico consensuado entre los distintos sectores políticos, sociales y académicos. México no es la excepción, es muy difícil acceder a datos y es muy difícil que los datos sean confiables cuando se accede a ellos.

En Argentina hemos vivido 27 años de sistema democrático después de la última transición, a finales de 1983, se ha avanzado en muchos temas: en la transición como post-transición; elecciones democráticas y en fortalecimiento de cuestiones fundamentales para el Estado de derecho. Actualmente existe una alta libertad de expresión, un sistema de justicia independiente, erradicación de una política estatal que lleva a violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos y los juicios por crímenes de *Les a humanidad*. Una de las grandes deudas de la democracia es la construcción de políticas de seguridad democrática, la democratización de las fuerzas armadas y la reforma estructural del sistema de justicia militar. Hace dos años se eliminó el fuero militar, y eso es un avance en la incorporación de las fuerzas armadas en el sistema democrático. Esta reforma incluyó la reforma total del sistema disciplinario militar, a raíz de un caso que CELS llevó ante el sistema interamericano de derechos humanos, donde se incluyeron

derechos para los militares en el sistema disciplinario militar. Hoy las fuerzas armadas no son un factor de poder, están subordinadas al poder civil y ese es un gran avance.

Sin embargo, falta una política de Estado en materia de seguridad que trascienda a los diferentes gobiernos. Desde que se reinició la democracia en los años 80, no ha habido ningún gobierno que tuviera la seguridad como parte de su propuesta de democrática. Lo que sí hubo fue un consenso político en la prohibición de la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna. Es decir el problema militar sí formó parte de la transición, pero el problema de seguridad pública no se incluyó.

De manera muy coyuntural se tomaron medidas que apuntaban a construir políticas de seguridad pública que han sido abortadas por distintas cuestiones: por ejemplo, en 1997 ocurrió el asesinato de un periodista en Buenos Aires, donde participaron policías. Buenos Aires es una ciudad de 12 millones de personas, es decir, cuenta con la mitad de la población del país. La policía está formada por alrededor de 50 mil miembros y es violenta. Ese asesinato generó una reforma estructural a la policía apoyada en un consenso político amplio, ahí la política se ocupó de la seguridad y la reforma policial: control ciudadano de la policía, y otras líneas dirigidas a deconstruir lo que habían sido las políticas de seguridad hasta el momento. Pero en 1999 ante las elecciones, el candidato del mismo partido que impulsó la anterior reforma, inició su campaña con un slogan de mano dura “hay que meterle bala a los delincuentes”. Así, en base a una necesidad electoral se detuvo la reforma.

Posteriormente, en el 2002, en medio de la crisis social y política en Argentina, la policía mató a varios manifestantes, y como consecuencia hubo algunos cambios sobre la regulación de las fuerzas de seguridad en relación a las protestas sociales: identificación de fuerzas de seguridad, balas de goma, prohibición de la represión en contra de la protesta social.

Otro hito, con reformas regresivas en materia de aumento de las escalas penales, ocurrió luego del secuestro y asesinato del estudiante Axel Blumberg, hecho que generó una movilización social muy importante en Argentina convirtiéndose en un caso paradigmático. La respuesta frente a esta demanda legítima de seguridad, fue el aumento de la escala en las penas; el máximo de condena era de 25 años y se aumentaron para algunos delitos a 50 años. Era la combinación de la conmoción social que produjo el secuestro y asesinato de este joven y la incapacidad de las autoridades de dar respuestas con acciones que no sean represivas.

Si uno mira para atrás, esas reformas sí han generado una distorsión en el Código Penal actual y en el sistema penitenciario, con un gran incremento de la población carcelaria, pero sin resolver el problema. La sensación de inseguridad y la demanda de seguridad siguen iguales y se mantiene con crisis periódicas en el sistema de seguridad.

En 2004, como consecuencia de una nueva crisis del sistema de seguridad a consecuencia de robos a mano armada de automóviles y crímenes notorios donde participaba la policía, se llevó adelante una nueva reforma de la policía a cargo de León Carlos Arslanián, un jurista de mucho prestigio en



Argentina, quien retomó las líneas positivas, entre ellas, que el gobierno civil se hiciera cargo de la seguridad y no las policías. Se tuvieron muchos signos positivos en materia de eficacia, por ejemplo, hubo una política destinada a que el gobierno civil tuviera el control de las fuerzas de seguridad y de las políticas públicas en la materia así como asegurar una alta participación social.

Miembros del Ministerio de Seguridad, llevan el sistema de control interno de la policía. Con esta solución por parte de funcionarios civiles, las investigaciones administrativas avanzaban más y daban mejores resultados que las del sistema de justicia. Pero al llegar al 2007, en una nueva coyuntura electoral, y ante un candidato del mismo signo político, en su campaña planteó el slogan: devolverle a la policía lo que había perdido. Aunque el tema de seguridad no estaba en crisis, se produjo una nueva contra-reforma y hoy por hoy, en Argentina la situación de políticas de seguridad está igual que en los 90. Hay un aumento en el delito, en el tipo del delito. Pero en el plano de la respuesta por parte de las fuerzas de seguridad, no hay nada nuevo. Hace un año, ocurrió la desaparición forzada que se conoce como el *Caso Arrúa*. No fue eliminada por motivos políticos -se está investigando el que la policía usaba halcones menores de 16 años para robar.

Las fuerzas de seguridad lejos de ser parte de la solución, cada vez se les relaciona más en cuestiones delictivas y con en el narcotráfico. La situación sigue siendo la misma pero hay cambios en los vínculos de sectores de delincuencia y funcionarios. Al mismo tiempo, el tema de trata de personas es un tema que se enmarca en esta situación.

En este contexto es posible decir que con la gestión de la reforma de seguridad del 2004, se ganaron las elecciones en 2005 y 2007, y con la contra-reforma, el partido del gobierno perdió las elecciones de medio término de diputados del 2009, lo que desmitifica que las políticas de mano dura, son siempre positivas para la ganancia política.

Las políticas de de mano dura las nombramos como *demagogia punitiva*:

- 1) Ante las demandas legítimas de seguridad de la población (hay que reconocer que las ONG de derechos humanos no nos hicimos cargo de estas demandas antes), las respuestas sistemáticas de todos los gobiernos nacionales han sido dotar de mayor poder a la policía, mas autonomía, menos control, ciertos grados de negociación con las fuerzas de seguridad para garantizar la impunidad o que hagan negocios y generen violencia, sin ser sancionados. La autonomía policial va en contra de cualquier reforma policial.
- 2) El segundo aspecto es aumentar o delegar la responsabilidad de la seguridad en el sistema penal: el aumento de penas, disminución de la edad de imputabilidad, y restricción del régimen de libertad durante procesos (prisión preventiva).

En este contexto generamos el Acuerdo de Seguridad Democrática que tiene que ver con 10 principios para establecer políticas y estándares respetuosos de los derechos humanos, para lograr una política integral de seguridad y promover una gestión democrática de la policía:

1. El Estado frente al problema del delito

2. El engaño de la mano dura
3. La responsabilidad del Estado
4. Una concepción integral sobre la seguridad
5. Una gestión democrática de las instituciones de seguridad
6. Desactivar las redes del delito para reducir la violencia
7. Gestión policial no violenta en el ámbito público
8. El papel de la justicia
9. Cumplimiento de las penas en un Estado de Derecho
10. Un nuevo acuerdo para la seguridad en democracia

Lo interesante del acuerdo es que lo firman 85% de las fuerzas políticas representadas en el gobierno. Hay una línea trasversal a todos los partidos políticos. El objetivo es generar un paraguas político y social para poder empezar a discutir políticas de seguridad que apunten a mediano y largo plazo, con un consenso político que se comprometa a discutir por fuera de la coyuntura. Se promueve con expertos en materia de seguridad, ONG religiosas y sindicatos. Falta incluir el sector empresarial. El Acuerdo tiene una lógica dinámica: la creación de un observatorio de violencia inspirado en los modelos en las ciudades de Medellín y Bogotá que produzca datos e información para políticas públicas. Se intenta generar un consenso político para que se elaboren políticas democráticas y responder de forma eficiente a la demanda de seguridad.

El Acuerdo es un gran paso adelante, y al mismo tiempo es nada. Logró cambiar el eje de la discusión dirigida al tema de la demagogia punitiva. Lo que sigue siendo un desafío para el Acuerdo es que se traduzca en políticas efectivas. A pesar del compromiso político, estamos en una campaña electoral y se busca que a pesar de esa coyuntura, las fuerzas políticas no utilicen el tema como parte de campaña electoral. El CELS lo articula, es una iniciativa de mediano y largo plazo.

INTERVENCIÓN DE LAURA ELENA HERREJÓN.  
PRESIDENTA DEL MOVIMIENTO PRO VECINO E  
INTEGRANTE DEL OBSERVATORIO CIUDADANO DEL PODER JUDICIAL.

La radiografía de Gastón sobre Argentina, es la misma de México con dos diferencias: aquí hay una mayor violencia y podríamos haber hecho una radiografía Pirata.

Delitos siempre ha habido y siempre habrá, pero hay delitos que nos duelen más como es el secuestro. En 2004 con el secuestro y asesinato de los hermanos Gutiérrez Moreno algunas organizaciones consideramos indispensable hacernos escuchar.

El 24 de junio del 2004 un conjunto de trece organizaciones convocamos a la marcha a la que se sumaron un millón de personas. Logramos que las autoridades se sentaran y reactivaran las mesas

de trabajo que tenían más de un año de no hacerlo, tuvo que llevarse a cabo la marcha e imprimir presión social para que hubiera reuniones. Lo mismo se obtuvo, se aumentaron las penas, pero ni siquiera se detienen y procesan a los delincuentes.

Las 13 organizaciones convocantes después se dividieron y se pulverizaron. Y al no existir esta fuerza hubo relajamiento en los acuerdos que el gobierno había ofrecido poner en acción. Después de la marcha, las personas participantes entregaron sus exigencias y dejaron de darle seguimiento. Cuatro años después la situación se había empeorado. Nuevamente en mayo de 2008, ocurrió el secuestro y asesinato del joven Fernando Martí, y se volvió a convocar a otra marcha, y surgió “Iluminemos México” en 88 ciudades de la república y otras en el extranjero. A diferencia del 2004 que la prensa y televisión apoyaron, en 2008 sólo cadena 3 y Excélsior apoyaron la movilización. Una vez más, el gobierno presionado convocó -previo a la marcha- a un gran “Acuerdo nacional por la seguridad y la justicia”. El gobierno se comunicó con las organizaciones para que propusieran puntos para el Acuerdo. Hubo 74 puntos en total, 10 de ellos dirigidos al poder judicial. Posteriormente, se creó el Observatorio Ciudadano y todos los puntos relacionados con el poder judicial se atendieron y seis de ellos se siguen desarrollando. Los demás temas no, y esto es un reflejo de que la sociedad no se organizó y por lo tanto no pudieron ponerse de acuerdo.

El problema en México es multifactorial: Gobierno con ineficiencia, corrupción e incapacidad que ha generado la impunidad. En México delinquir es buen negocio, si te llegan a dictar sentencia, nadie cumple al 100% su sentencia.

Es importante sumar a este panorama a los medios de comunicación. Los medios después de la muerte de algunos periodistas, claudicaron totalmente. Por ejemplo, en Reynosa la delincuencia manda y los periodistas tienen miedo de publicar notas relacionadas con la delincuencia organizada y el narcotráfico.

Por otro lado, los políticos y los partidos políticos se encuentran totalmente rebasados, y utilizan el tema de la seguridad como un recurso electoral. Por ejemplo, se aprobó una Ley de Seguridad Nacional, anteponiendo sus intereses de partido.

El respeto, la honestidad, la lealtad, son valores que se han perdido. Los medios de comunicación hacen difusión de la violencia, hacen apología del delito, lo presentan como “yo quiero ser como él”. Hay estudios que señalan que muchos jóvenes que dicen “prefiero vivir 20 años de buena vida y no pobre”. Los niños dibujan a narcotraficantes como héroes. Hay comunidades donde la delincuencia organizada les organizan las fiestas, hacen arreglos en la comunidad, etc. Hay lugares donde la propia gente defiende a los delincuentes. Empieza una complicidad de la sociedad que dificulta la labor del gobierno.

De los puntos del Acuerdo del 2008 muy pocos han sido atendidos por el gobierno, en algunos casos solo se muestran buenas intenciones. Los gobernadores, presidentes municipales, y los legisladores, han hecho muy pocas acciones. Después del asesinato del candidato al gobierno de

Tamaulipas, el presidente convoca a los diálogos por la seguridad, hubo encuentros con organizaciones civiles, académicos, empresarios, religiosos, sindicatos, presidentes de partidos. En total 50 horas de diálogos. Cuando terminaron los diálogos nos convocaron a las organizaciones en la Secretaría de Gobernación, y el subsecretario Roberto Gil tenía un documento con *todo lo dicho* y a primera vista parecía que hay avances. Después de esta reunión, pasaron 3 semanas y volvieron a citar ahora con el encargado del Consejo Nacional de Seguridad, el Lic. Alcántara y otra vez a empezar de cero. Fue la hora de las complacencias. No se siguió con la dinámica que ya llevaban las mesas. El ese cambio se perdió en el cambio de estafeta.

En la organización Pro Vecino hemos visto que nosotros tenemos mucho que ver en el problema. Somos una sociedad dividida, pulverizada con envidias profesionales. Las organizaciones hacemos casi lo mismo, pero no nos reunimos para fortalecer el trabajo que hacemos entre todos. En el plano de lo familiar estás se encuentran desintegradas; hay pérdida de valores, no se comunican, los hijos andan a la deriva. Cuando un joven consume drogas, la familia es la última en enterarse. Tenemos que empezar por hacer la tarea en casa, ver qué pasa en la familia, ver cómo está nuestra calle, conocer a los vecinos y de ahí ampliar el espectro. Pro Vecino trabaja en Morelos, en el Estado de México, Oaxaca y el D.F. donde detectamos los líderes de hecho y apoyamos para que se formen pequeños grupos, de 40 personas, y con un programa integral se les guía sobre la importancia de la comunidad, cómo hacer un diagnóstico de su colonia, cómo realizar reuniones efectivas y no limitarse a “que le pido a papá gobierno”. Esa es la labor de Pro Vecino. Vecinos que trabajen por su comunidad porque hoy México nos necesita, porque el gobierno no va a solucionar nuestros problemas. Tenemos que rescatar nuestros espacios, el tejido social que hemos roto y así tendríamos el valor moral de decir: “¿tú que estás haciendo?”

INTERVENCIÓN DE EDGAR CORTEZ  
COORDINADOR DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA PENAL DEL IMDHD

Antecedentes:

El movimiento de derechos humanos mexicano inicia a mediados de los ochenta. Desde el origen y hasta ahora ha desarrollado gran parte de su trabajo en casos relativos a detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, entre otros. Este trabajo nos puso mayormente en contacto con las víctimas en su papel de presuntos responsables del delito. Es decir, con víctimas de tortura, detenciones arbitrarias, etc. De esta forma, acumulamos conocimiento y experiencia sobre las deficiencias del sistema de justicia desde esta perspectiva.

Para fines de los años 90 se va situando en México la crisis de seguridad. El 26 de agosto de 1998 el presidente Ernesto Zedillo anuncia la *Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia Organizada* y partir de entonces esta crisis no ha dejado crecer.

A lo largo de todos estos años el movimiento de derechos humanos no ha logrado ajustar su agenda para hacer que el tema seguridad se torne central en su trabajo. Ya desde mediados de los noventas el Ejército participa en labores de seguridad pública y desde entonces uno de nuestros

focos ha sido la actuación del Ejército y sus consecuencias en materia de derechos humanos; sobre todo porque es una institución capacitada para luchar contra un enemigo y no para ofrecer seguridad a los ciudadanos.

Por tanto al defender a las personas que son detenidas arbitrariamente, torturadas o acusadas injustamente, se nos identifica como quienes defendemos delincuentes y nos desentendemos de las víctimas de delito. Esto es el discurso que señala “los derechos humanos defienden a los delincuentes”.

A la fecha se mantiene una clara distancia, en los hechos, entre la seguridad y los derechos humanos. No se ven como temas asociados la seguridad con los derechos humanos. En el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, el tema de derechos humanos es casi inexistente. Sólo se menciona un par de ocasiones.

- El último compromiso del Ejecutivo Federal: “XXVIII. Incluir en los programas de estudio la cultura de la legalidad, el combate a las adicciones, *el respeto a los derechos humanos* y la transparencia.”
- La segunda como parte de los compromisos de las Asociaciones Religiosas: “LXVI. Fomentar en sus programas de difusión, en sus edificios, en sus iglesias y en sus lugares de oración, la cultura de la legalidad y la seguridad, la práctica de la denuncia, el combate a las adicciones, *los derechos humanos* y la transparencia.”

Esta distancia ha dado como resultado que las organizaciones que forman parte del movimiento de derechos humanos nunca han sido convocadas a los espacios de debate y acuerdo sobre la problemática de la seguridad. Es decir no se reconoce como interlocutor.

Esta situación plantea importantes retos para el movimiento de derechos humanos desde el tema de la Seguridad:

- La seguridad es la principal preocupación de la ciudadanía y entonces debe ser también de las organizaciones de derechos humanos.
- Superar el falso antagonismo entre derechos humanos y derechos de las víctimas de delitos.
- Ser capaces de mostrar que los derechos humanos son el límite de actuación de la autoridad, pero también son parámetro de diseño y evaluación de las instituciones.
- Hacernos de un lugar en el tema para ser reconocidos como interlocutores.
- Aportar para que otros actores sociales se incorporen al tema.
- Contribuir a generar conocimiento y práctica social en torno a la seguridad ciudadana.

Es igualmente necesario preguntarnos cómo vincular las políticas sociales y de seguridad para romper el divorcio entre ellas, pues no podemos esperar que el sistema penal resuelva la inseguridad eso lo hace la política social que ofrece oportunidades a la población de mejorar la calidad de vida.

En cuanto al tema de seguridad hay una pregunta crucial. ¿Cuáles tiene que ser los siguientes pasos a dar para integrar un sujeto social con mayor capacidad de hacer propuestas claras y específicas en el tema de seguridad y trascender las coyunturas?

#### SESIÓN DE PREGUNTAS Y COMENTARIOS:

Pregunta: Las políticas que se aplican tienen que ver con un aumento en la capacidad de las policías para actuar: intervención en la vida privada, intervención telefónica, órganos de inteligencia que no se sujetan a lo que se sujeta el Ministerio Público, hay un debate en relación a esto en la Ley de Seguridad Nacional. En relación a los controles internos de la policía de Buenos Aires, siguen con el esquema de las manzanas podridas e individualización de los casos: sistemas de control de confianza, sin ver la parte institucional que permite la corrupción. ¿Es así?

Gastón Chillier: Afortunadamente el aumento de las facultades de la policía ha sido más retórico. La detención administrativa en materia de delitos menores, empezar a plantear eso desde el discurso de la eficiencia y no desde los derechos humanos genera demagogia punitiva. Los gobiernos se suman a la indignación, pero no hacen nada, sólo aumentan la autonomía policial en desmedro de la profesionalización. En Argentina hay un piso para que avance el sistema de seguridad post 11 de septiembre que amplía las facultades del Estado en detrimento de los derechos de las personas. El tema de los controles internos a cargo de la propia policía, fortalece el tema de la manzana prohibida, pero la reforma demostró que si el buen sistema de control lo tienen los civiles y no los policías, se puede sancionar la corrupción, ineficiencia, brutalidad y no hay protección corporativa. Pero lamentablemente se desmanteló ese sistema.

Pregunta: Primero quisiera distinguir de quién es la responsabilidad, es del Estado, porque parece que se pierde y se reduce a una responsabilidad ciudadana. ¿Cómo entender una situación de seguridad ciudadana cuando el problema es complejo: trata de personas, violencia sexual contra mujeres, cuántas violaciones, asesinatos con características diferentes, migrantes asesinados en el país y que la autoridad sigue sin hacer nada? Nos enfrentamos a la falta de información, y estamos tratando de tener una radiografía, ubicar los lugares, etc. Pero ante una sociedad fragmentada, que políticamente está polarizada y cuando las problemáticas son tantas ¿cómo se logra hacer un movimiento ciudadano que relacione el hecho particular con los problemas más generales? El problema de los movimientos ciudadanos es que se centran en una problemática y se invisibilizan otras. Se plantea un Acuerdo de Seguridad, pero se deja de fuera los feminicidios en México, los procuradores tratan de ocultar los asesinatos de mujeres. Hay mujeres desaparecidas, por trata de personas, por secuestro y ¿qué hace la autoridad?, en nuestras estadísticas el problema va en aumento. La política de seguridad es una simulación.

Gastón Chillier: Por lo menos en muchos lugares de América Latina lo que se ha construido en materia de institucionalidad estatal, ha venido promovido, cabildeado, y discutido por la sociedad civil. Porque la autoridad no tiene la voluntad o no tiene la capacidad. Hay que poner el tema en la agenda, para eso se usa el litigio estratégico, la promoción política y judicial e incluso acudir a los mecanismos internacionales. En el caso de la inseguridad, uno de los principales problemas es que no hay capacidad, experticia y conocimiento en materia de seguridad suficiente para llevar a cabo el diseño de políticas. No hay formación civil en este ámbito, todo se quiere solucionar aumentando los policías.

Pregunta: ¿Cuál fue el procedimiento con el que se logró construir un diagnóstico común y una propuesta social? Por otro lado, en el tema del federalismo, el gobierno local es el más vulnerable, y parece que las políticas de seguridad están encaminadas a quitarle atribuciones a lo local.

Gastón Chillier: En el Acuerdo tratamos de ver todo el Estado y la totalidad de su responsabilidad. Eso incluye no sólo la cuestión del delito y la prevención, sino también otros fenómenos delictivos que son más complejos por ejemplo, la violencia. Nosotros queremos que integre a la discusión el tema de la violencia doméstica, la trata y también el tema del feminicidio. Por tanto hay que empezar a hablar desde “seguridad y violencia”, no sólo desde la “seguridad ciudadana”.

En cuanto al procedimiento para el diagnóstico, no surgió en el contexto de una crisis, sino en medio de la crisis. En Argentina hay mucha desconfianza y dispersión en la sociedad, pero el CELS ocupa un lugar importante dada una gran legitimidad y entonces jugó un rol que ayudó a articular actores políticos que desconfían unos de otros, pero que se sumaron a esto porque estábamos proponiendo principios democráticos y también porque veníamos de un fracaso de la demagogia punitiva.

Los medios de comunicación lejos de ser aliados, promueven la alarma, el caos, multiplican la percepción de violencia y presentan una visión simplificada.

Pregunta: ¿cómo ven el tema de derechos humanos como organizaciones de víctimas?

Laura Elena Herrejón: La imagen desde las organizaciones de víctimas sobre las organizaciones de derechos humanos es que defiende a los delincuentes y no a las víctimas. En un congreso de víctimas de secuestro, era impresionante, todos decían que cuando se acercaron las organizaciones de derechos humanos éstas estaban para defender al delincuente. Fue muy duro. Se tiene que trabajar muy fuerte para quitar esa imagen, es una visión errónea. Hay un rechazo de la víctima hacia los defensores de derechos humanos. Por nuestra parte si queremos que se integre gente de derechos humanos en los espacios de discusión.

Gastón Chillier: Ese patrón se repite con las víctimas en Argentina. Hay una estigmatización recíproca. Es fundamental hacerse cargo de ese diagnóstico, de lo que piensan y cómo lo viven las víctimas y empezar a tender puentes, porque desde ambos lados se atienden los mismos problemas: ineficiencia, impunidad permanente, corrupción. Hay muchos más elementos para

trabajar juntos que para no hacerlo. Si uno se despoja de los prejuicios, se podrá consensuar una lista amplia de los problemas del sistema de seguridad y del sistema de justicia. Como planteaba Edgar, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, deliberadamente tiene el objetivo de achicar la brecha, mostrar la relación intrínseca de la seguridad y los derechos humanos. Ofrece herramientas para el diseño de políticas e inicia un camino para saltar esa brecha, desde los derechos de las víctimas.

Edgar Cortez: Esta idea de que la seguridad y derechos humanos tienen entre sí límites infranqueables tiene muchas manifestaciones. En el Congreso donde están estas posiciones se encuentran en pugna de manera permanente; diálogos, como los convocados por el presidente, donde luego de los mismos la situación no cambia en nada y parecen diálogos de sordos; entonces tenemos la necesidad de construir un real diálogo, escucha e interpelación, tanto entre la sociedad como entre ésta y los gobiernos. Es una tarea permanente y en muchos planos, desde los espacios donde se toman las decisiones generales para el país hasta el ámbito comunitario, ahí donde se experimenta la seguridad como presencia o ausencia cotidiana.

Pregunta: Se está tomando muy poco en cuenta la perspectiva de derechos humanos. Estamos asesorando al Sistema de Seguridad Pública y el último tema de que se habla es el de derechos humanos al discutir el modelo policial. Quería preguntar si ¿se sabe de alguna aproximación de parte del Sistema para tener una perspectiva de derechos humanos? La discusión que existe ahora es en torno a capital político, equilibrio entre municipios, estados y federación, pero no en derechos humanos.

Edgar Cortez: No ha habido un acercamiento del sistema de seguridad hacia el movimiento de derechos humano. Por otro lado la expectativa de las organizaciones al participar en determinados procesos es que sea en una instancia más inmediata que tendría que ser en lo local.

Pregunta: En cuanto a demagogia punitiva, quería saber si ha repercutido en montajes para entregar resultados a la sociedad.

Gastón Chillier: Los montajes forman parte del sistema de estrategia de seguridad de demagogia punitiva donde hay un discurso político, y se manejan indicadores con cero grado de confiabilidad. Hay detenciones masivas, la mayoría arbitrarias, pero son administrativas, no conducen a la represión de los delitos. Se empezó a observar la invención de procedimientos. Inventar el delito es más perverso, tiene que ver con que gran parte del personal policial recauda ilegalmente dinero, y detiene gente en el marco de la política de prevención, o sea en “flagrancia”. Son causas armadas (montajes) y es importante documentar eso porque es necesario para probar la falsedad de la demagogia de la estrategia punitiva: es totalmente ineficiente, genera corrupción, las personas que detienen son inocentes, ante casos de delitos complejos no hay capacidad de investigar.

Pregunta: En cuanto a la poca confianza entre organizaciones de víctimas y organizaciones de derechos humanos, quisiera preguntar si dentro de este intercambio, las organizaciones de



víctimas conocen realmente lo que hacen las organizaciones de derechos humanos. Lo que se exige es un trato adecuado, no se exige que se libere a los culpables. Quería saber si se maneja que el responsable haya salido libre con argumentos de violaciones a los derechos humanos. Muchas de las exigencias de las víctimas son por falta de investigación adecuada. Qué opinas sobre la opinión de Ernesto de dejar el discurso de derechos humanos fuera de la mesa, si conviene hablar sólo de legalidad y Estado de Derecho para acercar el concepto de derechos humanos sin que cause animadversión.

Laura Elena Herraión: Me parece nuevamente que los medios de comunicación tienen un papel importante, porque sólo cuando las organizaciones de derechos humanos defienden delincuentes es cuando hay nota. Debería hacerse más difusión de muchas otras cosas que hacen.

Pregunta: Sobre el tema del diálogo con el gobierno, después de lo que se mencionó alrededor de las mesas de diálogo, me queda claro que no hay diálogo sino una pantalla, sólo se reacciona frente a las acciones como las marchas. Cuando surge el planteamiento del Acuerdo desde el gobierno, las ONG decimos que no nos llaman al diálogo, pero para qué queremos estar en ese diálogo, es mucho desgaste. Entonces no estoy convencida si hay que participar en esos espacios, aunque también veo que si no participamos, menos se incluyen el tema de los derechos humanos. Quería saber entonces si este diálogo ha sido un diálogo de calidad, porque de lo que escuché no hay acciones concretas de seguimiento más que en el poder judicial. También tengo preocupaciones sobre las acciones en el ámbito local: estados y municipios, si han puesto algunas condiciones para continuar con este diálogo y cuáles serían esas condiciones, para valorar en el futuro nuestra participación.

Laura Elena Herraión: En cuanto a los diálogos por la seguridad yo considero que son espacios importantes. Asistí a todas las mesas y se logró mucho, aunque como les comentaba se perdió lo ganado con el cambio de estafeta en Gobernación. Pero yo sigo comunicándome a la Secretaría de gobernación y me escuchan. No sólo hay que trabajar lo micro, sino incidir en lo macro.

Pregunta: Nuestra organización hace trabajo de apoyo a las familias de migrantes. Las problemáticas de derechos humanos tienden a darse en forma más fuerte en el campo, con estructuras más corruptas, más impunidad. Las organizaciones de derechos humanos tienden a estar en las ciudades. En lugares del campo hay una experiencia muy larga de que cuando llega gente de la capital, todas las ideas son magníficas, pero no hay forma de escuchar la opinión de la gente del campo y entonces no se aprovecha el saber de las comunidades. ¿Tienen alguna estrategia para el campo?

Gastón Chillier: El CELS es una organización urbana, no tenemos trabajo directo en las provincias, pero sí tenemos relaciones con organizaciones, movimientos sociales y movimientos de campesinos vinculados al tema de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como con aquellos que abordan la cuestión de la violencia social. Hemos dado seguimiento a casos de comunidades indígenas, también tenemos pasantías con gente de las provincias y se generan relaciones estratégicas, porque estas personas regresan a sus comunidades. Así nos nutrimos

mutuamente. La relación con actores sociales es de igualitarios, tendemos a fortalecer estas relaciones con la idea de fortalecer el trabajo de derechos humanos. En el tema de seguridad estos patrones se repiten en todas las provincias, quizás con menores niveles de violencia.

Pregunta: Nos encontramos en la misma situación que en los estados totalitarios. El Estado no asume su responsabilidad por la violencia que estamos viviendo. Estamos en una guerra falsa. Me llama la atención si debemos discutir los efectos del problema, o si debemos atender las grandes causas que lo provocan. Entonces no se trata sólo de poner luces y poner seguros, sino de cómo establecer políticas sociales que reduzcan la pobreza pues el problema tiene que ver con la pobreza y el reparto de la riqueza. En México tenemos al hombre más rico del mundo y una gran cantidad en pobreza extrema. ¿Por qué no discutimos las causas?

Laura Elena Herrejón: Es cierto que se ha dedicado mucho tiempo a actuar reactivamente, y no proactivamente: más penas, más cárceles pero no se analizan las causas de los problemas; estoy de acuerdo de que se debe entrar a los temas de salud, deporte, cultura, sobre todo cuando se desarrollan acciones para la prevención del delito.

Pregunta: Si es difícil ponerse de acuerdo en cómo resolver en una comunidad un problema concreto más aún es lo general. Entiendo que se necesita atención a lo concreto e inmediato pero de ahí cómo hacer para que eso se vaya vinculando al gran acuerdo. A partir de ahí hago estas preguntas. ¿Dónde está la capacidad de las organizaciones que participan en el diálogo con el gobierno para bajar a las localidades y llevar sus propuestas a los grandes acuerdos?. Cómo hacer para que un padre de familia se involucre en el trabajo de seguridad sin que para ello le tengan que secuestrar un familiar?

Laura Elena Herrejón: Lo que ha pasado también con las organizaciones es que todos queremos ser la estrellita. No nos ponemos de acuerdo, hace falta voluntad cívica o voluntad ciudadana, no me gusta que alguien sea más importante que yo.

Por otro lado, se trabaja a nivel local. En Oaxaca, una empresa privada quita arena del cauce del río y esto está afectando a la comunidad. ¿Ahí qué hacemos? Pues hay que construir ciudadanía, trabajar con el tejido social; no es un esfuerzo aislado de la comunidad, sino también cosa de crear un enlace con la autoridad y para eso se tienen que crear puentes pues se tiene que ir de la mano con las autoridades.

El INFONAVIT tiene un proyecto piloto en 11 estados de la República Mexicana para fomentar la cultura vecinal, sobre todo la organización vecinal en las unidades que se están construyendo. Hay un estándar que te certifica como promotor vecinal y esto será obligatorio para las constructoras quienes deben garantizar que cuentan con un promotor vecinal. Hay que fomentar los valores del buen vecino. Sólo con solidaridad podemos salir adelante.

Pregunta: ¿En su perspectiva pueden perderse elecciones en México con la promoción de la mano dura?

Gastón Chillier: Nosotros le planteamos a Cristina Kirchner, presidenta de Argentina, el hecho de que con la estrategia de mano dura habían perdido elecciones y con la nueva estrategia las habían ganado. No está claro si comparten esta visión. Siempre terminan viendo la seguridad como algo que genera costos, pero no beneficios electorales, pero están utilizando este argumento para tratar de decir que no es posible usar en las elecciones la demagogia punitiva.

Pregunta: En este Acuerdo en Argentina hay un mecanismo de evaluación de la sociedad civil.

Gastón Chillier: Sobre la evaluación no se ha incorporado, pero en definitiva tiene que ver con el tema de la información, pero es difícil de plantearlo hasta que no exista la información, hay que ponerse de acuerdo en los indicadores de éxito. Uno de los problemas de la mano dura es que nunca rinde cuentas. No hay un ejemplo de que una política de mano dura haya dado resultado, por lo que hay que machacar en este punto.

Ernesto López Portillo, Director del Instituto de Seguridad y Democracia (INSYDE): Me parece muy interesante la discusión que está arrancando. Hay más preguntas que respuestas y así vamos a terminar. Si alguien tiene un modelo claro de cómo trabajar en esta agenda desde la sociedad civil con respecto al Estado sería un hallazgo de un valor excepcional.

La desconfianza genera confianza: cuando INSYDE expresa su desconfianza hacia las instituciones del Estado, merece más confianza. Es un balance y una tensión compleja y permanente, con más preguntas que respuestas. El mismo presidente Calderón a quien yo he criticado por su distancia con derechos humanos, es la misma persona con la que acordé entregarle una propuesta sobre recopilación de datos en materia de seguridad. Hay desencuentros importantes con funcionarios y al mismo tiempo tocamos puertas para poder incidir. Yo creo que no hay sociedad civil, son sociedades civiles. Lo que se debe hacer es construir una claridad absoluta de su agenda, ¿para qué nace esa organización y/o movimiento? y a partir de la clarificación de la agenda se pueden disminuir las confusiones. El movimiento de derechos humanos tiene que clarificar y precisar su agenda en cuanto al tema de seguridad.

Los derechos humanos no están en la mira de los funcionarios pero no siempre es por mala fe, tiene que ver con mapas valorativos y culturas institucionales, con discursos históricos que no están relacionados con los derechos humanos. En INSYDE se mencionan o no los derechos humanos estratégicamente, es decir dependiendo con quién hablas y qué buscas lograr. Buena parte del reto es construir desde la diferencia, pues partimos de diagnósticos distintos, es el caso. El trabajo es de un gran desgaste y hay muchos riesgos, porque queremos aproximarnos a las instituciones, pero no tiene que ser la estrategia de los demás. Debemos tener principios estratégicos comunes, pero no en el “cómo”. El problema es que frente a la diferencia de los “cómos” hagamos conclusiones que nos lleven a la desconfianza. Hay que avanzar en estas claves de discusión desde lo que nos toca, no será fácil tener conclusiones.

Comentario: Nosotros tenemos la preocupación de que en nuestros proyectos de vivienda se construyan unidades habitacionales violentas y caóticas, pues encontramos que el mismo vecino

vende drogas y está coludido con los policías y entonces vienen y te piden “denuncia a tu vecino”, lo que resulta dramático pues puede significar que la familia tenga que irse del lugar, esto es dramático. Creo que como parte de la prevención se debe trabajar en la identidad comunitaria para hacer frente a los problemas de seguridad no de forma aislada sino en colectivo.

Comentario: En mi experiencia las organizaciones de derechos humanos hemos trabajado en la violencia política y en la represión, hechos que generaron una ruptura del tejido social y entonces me parece importante trabajar en reconstruir el tejido social, en particular donde la violencia se ha establecido como parte de lo natural. Actualmente estamos experimentando el miedo como forma de control social. Me preocupa el tema de la demagogia punitiva, se legitima la participación del ejército a partir de la propia ineficacia de sus policías. Al trabajar con víctimas y con mamás de las mujeres asesinadas, ellas quieren que se castigue pero realmente al responsable, no a cualquiera para decir que se castigó a determinada persona. En ese sentido, sí se pueden hacer puntos de coincidencia a partir de la falta de certeza, producto de la impunidad, de que los verdaderos responsables sean detenidos. Ahí hay una gran coincidencia.

Comentario: Muchas veces cuando nos introducimos de lleno a trabajar con actores estatales de procuración de justicia, nos encontramos con una política de simulación: por ejemplo se dice que el Estado mexicano cumple los instrumentos internacionales, pero en la realidad no es así. Tenemos el caso de Paulina de Baja California, del cual han pasado ya muchos años y, en el ámbito federal se logró contar con la norma 046, pero en Baja California como en otras entidades aún no se implementa.

Nos encontramos con que las comisiones de derechos humanos estatales así como la CNDH cuando emiten recomendaciones, sin que haya un adecuado seguimiento en su cumplimiento. Existen casos como el del anterior ombudsman de Sinaloa que decía “yo sólo tengo que hacer la recomendación”.

En el caso de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida libre de Violencia, existe un sistema, que integra a todas las instituciones que deben cumplir con el principio de debida diligencia: prevenir, investigar, sancionar y erradicar, pero no incluye a las organizaciones de la sociedad civil. Cuando estas instituciones se reúnen, sólo se apapachan entre ellas y no hay lugar para la crítica.

## SEGUNDA SESIÓN

INTERVENCIÓN DE JOY OLSON

DIRECTORA DE WASHINGTON OFFICE FOR LATIN AMERICA (WOLA)

Las cosas han cambiado y es el momento para que la gente que ha trabajado en el mundo de los derechos humanos y, también es un momento para modificar lo que ha trabajado la región y en el mundo. Hace como seis años en WOLA tuvimos una reunión de planificación y hubo un momento de claridad. En la primera presentación, quien daba seguimiento a lo que ocurría en Colombia, nos hizo una presentación de la desmovilización de los paramilitares, pero advirtió que no iban a

desmantelar la estructura criminal relacionada con los paramilitares. La segunda presentación fue sobre la persona que trabajaba asuntos de Guatemala y entonces iniciamos a colaborar con los líderes de 5 grupos de derechos humanos de Guatemala en un esfuerzo que culminó en la CISIG (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala). Este proceso inició porque los líderes de los grupos de derechos humanos en Guatemala decidieron que el sistema judicial no funcionaba. Tenían problemas con todos los casos que llevaban a la corte, desde casos de asesinatos normales, conflictos por tierra, y querían pensar algo nuevo. La CISIG es una instancia de la ONU que se relaciona con el proceso de procuración de justicia en los casos de delitos de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad. La tercera presentación, fue realizada por una persona que trabajaba violencia y asesinato contra mujeres y preguntaba quién es responsable, y la respuesta fácil era “el narcotráfico” porque los narcotraficantes están cometiendo los asesinatos, pero la respuesta fue: “se ha creado un ambiente de impunidad en que nadie tiene que rendir cuentas, no sólo para el narcotráfico, sino casos de violencia contra la mujer”. Esta reunión de planificación fue el principio de una discusión al interior de Wola.

Nos preguntamos: ¿Qué pasa cuando el crimen organizado infiltra tanto al Estado al punto en que no responde a nadie, y los derechos no están siendo respetados? Para nosotros era un momento de claridad en que el tema del funcionamiento de instancias del gobierno que tienen que funcionar y vemos que el Estado no puede resolver los problemas de crimen organizado, ni las violaciones tradicionales, si la policía y el sistema de justicia no funciona. Así hemos estado tratando de encontrar un camino por algunos años para tratar de juntar a víctimas y defensores de derechos humanos.

Hemos visto necesario crear nuevas maneras de funcionar, nuevos discursos sobre estos temas, crear nuevos enlaces; por ejemplo hay que hacer contacto con gente del sector de negocios, quienes tienen interés en hacer negocios donde no hay violencia.

Hace algunos años empezamos a trabajar, después de la guerra en El Salvador, con el tema de Maras, en cuestiones como reforma policiaca y hace poco hicimos una publicación revisando estas mismas reformas después de 10 años.

¿Qué hemos aprendido?

Los políticos han querido hablar de la violencia en términos transnacionales. Existe un afán de apoyar programas de bases de datos internacionales para investigar crímenes. Hablando con gente de IDOP de la Universidad Centroamericana Simón Cañas en El Salvador, ellos hicieron varias encuestas muy interesantes sobre ese tema y se nota que aunque buscaban soluciones, los programas exitosos en términos de reducir la violencia estaban muy enfocados a nivel local.

Lo aprendido es que donde se ha tenido éxito se aplican, porque existía un alto nivel de acuerdo de hacer algo sobre la violencia y eso daba lugar a una muy estrecha colaboración entre la policía, iglesias y comunidad. La policía era comunitaria y la gente de la comunidad hablaba con la policía, la policía no estaba enfocada en detener jóvenes, sino en los elementos criminales dentro de las

Maras. La comunidad, no veían a las Maras como el enemigo, sino se enfocaban en las personas que cometían actos violentos.

Se puede documentar la manera en que las políticas de mano dura cambiaron las formas de actuar de las Maras, siendo éstas más violentas. Encarcelar jóvenes no violentos, junto con gente violenta, hace que aquellos se vuelven violentos, por lo que se empeoró el problema. Por medio de estas encuestas, con estudios académicos, documentaron que la estructura de las Maras cambió en este tema, metieron en cárceles diferentes a distintos miembros y eso hizo posible que dentro de la cárcel tuvieran mucha oportunidad de desarrollar la estructura de la Mara y ésta se hizo más sofisticada y empezó a ser más difícil de combatir.

Próximamente se publicará el estudio sobre seis países en Centroamérica y en el cual se evalúa que resultados han tenido los diversos programas en contra de la violencia que se han financiado. Lo primero es que se ha gastado un montón de dinero, aproximadamente 500 millones de dólares por año, pero no hay resultados. Las tasas de homicidio siguen aumentando. El estudio ha documentado lo que alguien mencionó esta mañana, llegan proyectos que no toman en cuenta lo que piensan las comunidades, no funcionan y la gente ya no tiene fe. No hay coordinación con otras instancias que están haciendo cosas similares. Lo fundamental es que están gastando mucho dinero, y se podría tener más impacto si las comunidades, donantes, y gobiernos trabajan más conjuntamente. Si la inversión se gasta de forma que refuerce cada cosa que los demás están haciendo.

Lo que he visto de los estudios sobre crimen de varios tipos, es que siempre regresamos a los jóvenes pues la mayoría de las víctimas y los victimarios son jóvenes. Si uno quiere tener un impacto en proyectos contra la violencia de cualquier tipo, tiene que enfocarse en los jóvenes, en oportunidades para este sector. Si se atienden las cosas principales y básicas para las comunidades, ahí es donde uno puede tener un impacto. Lo que tampoco hemos visto es que la inversión y coordinación en el ámbito local logre una manera de conectarse a la formación de políticas más nacionales.

Si pretendemos enfocarnos a procesos de trabajo sobre la seguridad y violencia más nacionales, hay que ampliar los sectores con los que estamos hablando. Si uno quiere reducir la violencia y tener éxito sería más fácil si contamos con el compromiso del sector empresarial y su dinero. La esperanza para jóvenes tiene que ver con el trabajo, las oportunidades de empleo y el sector empresarial tiene la posibilidad de generar éstas oportunidades y con ello enfrentar la violencia.

En la CICIG, el sector empresarial tuvo un papel importante. Si hablamos de cambiar políticas nacionales como una forma de fomentar la reducción de la violencia, se requiere un poder político para hacerlo. Si hay puntos de acuerdo sobre algunos de estos temas, con sectores de derechos humanos, de víctimas, sectores de negocios, hay más posibilidades de éxito, se requiere de un compromiso más allá de un sexenio.

ANTONIO LÓPEZ UGALDE

ACADÉMICO Y ESPECIALISTA EN DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA,  
CIUDAD DE MÉXICO

Son muchas variables las que intervienen en el tema de la delincuencia organizada, por lo que sólo daré ciertas pinceladas sobre algunas posiciones para enfrentarla.

La primera condición es la necesidad de que la sociedad civil lance una contraofensiva ante la situación. Que la sociedad civil se arme de valor civil, se sobreponga al temor, a la división, y se centre en la acción fundamentada en la reflexión, estudio y clarificación de lo que está ocurriendo en el país.

La sociedad civil tiene que relanzar un esquema de movilización. El momento en el que vivimos en el país urge un replanteamiento de la movilización, libre de cooptaciones e intereses políticos, y de grupos de poder fáctico y que se oriente hacia los problemas fundamentales.

La sociedad civil no debe perder el marco de los derechos sociales de la sociedad. Los jóvenes son la carne de cañón. La sociedad civil debe enfocarse en plantear la revisión de las políticas sociales con perspectiva de recomposición del tejido social, sin olvidar o abandonar los temas de la seguridad, las instituciones de procuración y administración de justicia, las policías, la prisión. Dos temas con el mismo nivel para que no se descuide ninguno.

Nos tenemos que plantear establecer áreas o regiones anticorrupción, antimafia. Sería un reto importante de la sociedad civil como ocurrió en Palermo: crear regiones anti-narco. Para esto se necesita un gran trabajo de concientización, reflexión y acción de la sociedad civil. Esta ofensiva debe incluir la creación observatorios ciudadanos de las políticas de seguridad, con visión crítica, propositiva, constructiva y sin cooptación.

La segunda condición es concretar la reforma constitucional en materia penal, a la que se dio un periodo de ocho años para concluirla. Esta reforma nos traza la ruta a seguir, reordena el sistema de seguridad y de justicia, bajo los principios de pesos y contrapesos. Pone en su sitio a la persecución y a la autoridad que debe hacer justicia. Es de primera importancia, y más cuando hemos estado escuchando descalificaciones a la reforma constitucional. Esta ha sido descalificada por el poder ejecutivo argumentando que la prueba de que esta reforma no está bien hecha es porque en Chihuahua continua la violencia y entonces plantea que se discutan otras versiones de reforma que no pasan la prueba democrática.

Las instituciones mexicanas no solo están infiltradas -lo que supondría que alguna vez no estuvieron infiltradas- sin embargo la historia de la policía y el Ministerio Público demuestra que desde su creación y concepción estuvieron en manos de quienes no tenían como prioridad la legalidad. Los ciudadanos no hemos ganado esas instituciones para nosotros y para los fines democráticos. No hemos conseguido el suficiente poder como sociedad para hacernos de esas instituciones y asegurar que no sean infiltradas.

Una tercera condición es que se ataque con hechos palpables a los recursos del crimen organizado. Detienen a muchas personas, muchas son liberadas, otras entran a prisión, las cárceles están a punto del colapso, pero no se toma en serio la lucha contra el lavado de dinero. Gran parte de ese dinero entra en la economía formal, no hay actuación con fuerza, mientras no se haga lo anterior, la estrategia de seguridad carece de efectividad.

La cuarta condición tiene que ver con el poder. El gran poder está totalmente intocado. Esto va asociado a que no hemos visto por parte de ninguna fuerza política en este país, que se aplique la ley incluso contra correligionarios, se garantiza la inmunidad de los cercanos.

Parece una regla no escrita de nuestro sistema. Se requiere que se ataque a la cabeza del sistema, sin hacer uso de chivos expiatorios. Tendría que ser sistemático, desenmascararse las redes de corrupción desde las altas esferas.

La quinta condición es renunciar al populismo penal, a la demagogia penal, aumentando penas, armando más a la policía, multiplicando las cárceles, aumentando atribuciones al Ministerio Público. Y lo peor es que funciona, ahí tenemos al Partido Verde que promueve la pena de muerte y aún así, logra mantener su registro.

Es necesario entonces proponer un nuevo modelo para priorizar el principio del derecho penal mínimo, penas sólo para lo que en realidad lo ameritan y penas alternativas para delitos que no ameritan la intervención del Estado.

La sexta condición es que le tomemos la palabra al Presidente sobre el agotamiento del sistema prohibicionista en materia de drogas. En este tema, juegan factores geopolíticos que están más allá de todos nosotros. Tenemos que unirnos a la discusión, aportar, señalar con toda fuerza el agotamiento del modelo, los daños colaterales y consecuencias de su implementación, reiterando que el aumento de la violencia está asociado a la vigencia de este modelo, y que ha llevado al colapso al sistema de justicia y de las prisiones.

#### SESIÓN DE PREGUNTAS Y COMENTARIOS:

Pregunta: ¿cómo acercarnos y entrar en un diálogo con las empresas quienes de alguna manera han sido antagonicos tomando en cuenta que para las empresas la seguridad tiene que ser funcional?

Joy Olson: Estamos en un terreno nuevo y las cosas que hemos hecho en el pasado tenemos que hacerlas de una forma distinta. Tenemos que probar nuevas cosas y ver qué funciona. Por eso estamos acudiendo a las empresas. Estoy cierta que si sólo hablamos con nosotros mismos no vamos a lograr lo que necesitamos. Por eso es importante en estos días desarrollar nuevas agendas y buscar diferentes formas de actuar. Hace poco hablé con empresarios sobre su perspectiva de la seguridad ya que ellos tienen muchos problemas. Por ejemplo, una compañía bananera en El Salvador, que estaba siendo extorsionada por narcos y eso representaba un serio



riesgo para sus empleados. No pueden mantener negocios donde hay muchos secuestros, tienen una mentalidad completamente distinta a la mía, pero tienen interés en estos temas de violencia. Si puedo encontrar algunas coincidencias con una agenda de intereses común, a lo mejor se puede avanzar en algunos de esos puntos. Es algo que Wola está haciendo pero no está sugiriendo que todos los demás lo conciben, sino que cada quien lo haga según su propio contexto.

Pregunta: Yo estoy a favor de la legalización de las drogas ¿qué tanto tendremos que pensar en una legalización de las armas, para tener un mejor control de las mismas?

Antonio López Ugalde: Lo de la legalización de las armas considero que no está en el mismo orden que el tema de la legalización de las drogas. Sería mejor buscar abolir las armas, esa podría ser una mejor dirección hacia la cual avanzar. Nuestra vecindad con EUA nos pone en un gran predicamento.

Pregunta: En términos de los espacios de trabajo que otras posibilidades de interlocución vislumbran al Ejército.

Antonio López Ugalde: Respecto al papel del ejército y las posibilidades de interlocución con éste sector, considero que no lo debe ser para estos temas. Su función constitucional debe limitarse a cumplirla y se le ha dado una función que va más allá de su naturaleza. No se le puede dar condición de interlocutor. En el ejército hay intereses y proyecto político y, hay que andarnos con cuidado y no comprar la visión de que el ejército es impoluto y que sólo quiere el bien de la nación.

Comentario: Lo que falta en México es una visión estratégica de una política de seguridad nacional de carácter netamente civil.

Comentario: En el esquema de la policía en Nicaragua, la ciudadanía tiene un referente importante, el origen de esta policía tuvo que ver con la revolución sandinista. Así como buscamos esquemas como la policía de Colombia con la demagogia punitiva, habría que buscar otras experiencias de policías y tomar esos modelos, aunque sean lugares muy pequeños.

Comentario: La sociedad civil organizada puede ser un factor de cambio y eso obliga a que lo menos que podemos hacer sea tratar de entender la realidad que estamos viviendo. Yo vislumbro una guerra civil. Hemos perdido soberanía en amplias franjas del territorio nacional y vemos que el país se está *ciudadjurizando*. Debemos movilizarnos de forma política aunque no partidista. Si nos toca hacer algo, es por lo menos definir qué es lo que está pasando y qué podemos aportar de una manera consensuada desde nuestra perspectiva de derechos humanos.

Comentario: Ojalá y se pueda incidir en lo que se está discutiendo aquí. Creo que la tarea que toca a muchos de nosotros es poder construir algo que pueda revertir lo que se nos ha impuesto desde el Estado. La seguridad social, pública y ciudadana va de la mano con los derechos humanos. Tendría que ser acompañado de los especialistas de derechos humanos, con una visión cercana a los conflictos sociales que ha sufrido el país.

Comentario: En el espacio de las organizaciones de la Red “Todos los derechos para todas y todos”, el tema de seguridad es un tema de análisis desde hace tiempo. Las organizaciones civiles tenemos que reflexionar sobre qué es la seguridad y que queremos de ella. Tenemos claro lo que no queremos y nos falta clarificar lo que sí queremos. Coincido en que cada quien tiene que definir sus agendas, el cómo, en qué momentos y con quien interactuar, desde la visión de los derechos humanos. La ausencia de interlocución con el gobierno federal se debe a que no hay capacidad ni voluntad de escucha, lo que vuelve las cosas más difíciles.

Comentario: Sí hay redes de académicos que trabajan el tema de seguridad. Sí se han hecho pronunciamientos y documentos que se han entregado al presidente Fdeipe Calderón, en los que se cuestionan algunos aspectos de las políticas en esta materia. El gobierno hace caso en lo que quiere pues la presión social es muy pequeña.

Comentario: Ubico que hay una preocupación y consonancia con el tema, pero no hay un diagnóstico compartido entre nosotros. Hay una percepción de que tenemos un gran problema, pero no hay un diagnóstico – comprensión compartida, una explicación de las cosas con la que todos estemos suficientemente satisfechos. ¿Cómo construimos ese diagnóstico que nos permita sentirnos parte de una misma cosa y usarlo para lanzar una iniciativa o estrategia? Creo que tenemos que acercarnos a los especialistas para integrar ese diagnóstico necesario, ayudar a que éste tenga una traducción más social y se exprese en una agenda concreta y asumida por todos los actores involucrados. Atender además la necesidad ciudadana de disponer de más elementos, información y herramientas didácticas que le permitan apreciar las alternativas y romper el marasmo actual donde parece que no se puede hacer nada.

Comentario: Me parece que los espacios no se regalan, se ocupan y para ocuparlos hay que tener la legitimidad. Los organismos de derechos humanos tienen una legitimidad, la legitimidad construida con la documentación y litigio de casos en los ámbitos nacional e internacional. Al principio del trabajo a favor de los derechos humanos los espacios eran marginales lo mismo que en el debate público, hasta que no fue posible eludirlo, eso es lo que tendría que pasar con el tema de la seguridad.

Comentario: Me parece que hay un exceso de confianza en la sociedad civil pues se ve que, ésta debe ser un actor importante, pero eso no supone dejar de lado la responsabilidad que tiene que ser del Estado. ¿No hay un exceso de confianza en las normas o en las reformas legales? Puede ser que estemos creando un fetichismo con las normas, pero ese no es el problema sino la distancia entre las normas y las prácticas; las normas y las políticas públicas, me queda la sensación de que la salida necesita mucho más que sociedad civil y normas, se requiere de la renovación de la confianza con el Estado.

Comentario: La sociedad civil no debe suplantar a las autoridades, pero debe jugar un rol al máximo. Hay ciertos indicios de debilidad institucionalidad de las autoridades, no sólo en cuanto a su legitimidad, sino que el ejercicio de las autoridades está en tela de juicio. Hay una crisis del sistema de representación y la sociedad civil no puede confiarse en que la autoridad va a

emprender las reformas que se requieren en esos temas. En México se ha pecado en creer que las leyes son buenas y no se cumplen. Las leyes no son buenas. No hay que caer en el error que las normas son suficientes para el cambio, pero son una condición para el cambio. Hay que ver cómo operan las instituciones.

Comentario: Tenemos que buscar oportunidades como sociedad civil y durante las próximas elecciones presidenciales, es un tiempo oportuno para colocar este tema en la agenda política y en las campañas electorales tratando de influir en la políticas de los partidos y sus candidatos. Usemos esta oportunidad buscando generar una agenda para la seguridad democrática.

Comentario: Los niveles de denuncia han incrementado mucho ante la Contraloría Ciudadana del D.F. Nos lleva a coincidir con lo que plantearon los expositores, se debe asumir un nuevo rol de la sociedad en cuanto a derechos humanos, porque estas denuncias se han venido archivando y no se ha hecho nada a ese respecto, incluida la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). No sólo se debe de juzgar la actuación del Estado, sino de la sociedad, de los órganos autónomos, que para comenzar son un botín político, son elegidos por negociación entre los partidos. Nadie pide una rendición de cuentas. Los ciudadanos nos conformamos por poca cosa. ¿Cuántos servidores públicos han sido juzgados por recomendaciones de la CDHDF? Pocos, porque no son vinculatorias.

La plataforma de cambio en el DF es la construcción de ciudadanía, significa capacitar, dar información e involucrar a los ciudadanos. Hay que abrir las organizaciones para generar una categoría de miembros voluntarios, honoríficos, para que participe la gente.

#### REFLEXIÓN FINAL.

Edgar Cortez (IMDHD): Compartir nos ha permitido identificar posibles caminos y reconocer temas en los que hay necesidad de profundizar el intercambio de ideas, en un diálogo respetuoso de las diferentes identidades. Tenemos que determinar las líneas coincidentes entre las organizaciones de derechos humanos, las de víctimas, la academia, entre otros actores, asumiendo que también discreparemos. De las diversas discusiones que tendremos que hacernos de una comprensión compartida de lo que representa la construcción de la seguridad en nuestras ciudades y nuestro país.

Para el IMDHD el objetivo de esta sesión no es obtener una respuesta única, sino intercambiar inquietudes desde la diversidad y vislumbrar algunas salidas posibles a la crisis de inseguridad y violencia que vivimos.



Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia

**MEMORIA DEL SEMINARIO “SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS”**  
Diciembre de 2010, México D.F. (Primera Edición)  
1,000 ejemplares

Desde hace tiempo hemos observado dos grupos de organizaciones ciudadanas que están trabajando en el tema de Seguridad pública, uno de ellos lo conforman los familiares de víctimas y víctimas del secuestro, que han hecho escuchar su voz en contra de la inseguridad que se vive en México. El otro grupo lo conformamos organizaciones de derechos humanos que hemos incursionado en el tema de la Seguridad ciudadana. El IMDHD' está convencido de que es necesario que estos dos grupos se reúnan a dialogar y discutir para fortalecer su trabajo. De esto se trata este Seminario que hemos organizado auspiciado por la Fundación Henrich Boëll.

