

LOS DERECHOS HUMANOS

EN EL MARCO DEL NUEVO MODELO DE POLICÍA

COORDINADOR: CARLOS BARRACHINA

Carlos Barrachina

Mario Cruz Martínez

Indhira Sánchez

Prólogo de Genaro García Luna



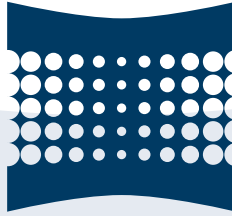
SSP

CIES

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS EN SEGURIDAD



CIES



CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIOS EN SEGURIDAD

El Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que tiene como objetivo central promover la investigación académica en materia de seguridad.

El CIES fomenta la generación de conocimiento y de nuevas propuestas de política pública en el tema de la seguridad, con el fin de apoyar la construcción de una visión nacional, tanto del comportamiento de la actividad delictiva como de las respuestas institucionales a este fenómeno. Asimismo, a través de la producción y difusión de estudios e investigación, promueve la generación de un debate público cada vez más informado en materia de seguridad.

Las opiniones expresadas en esta obra
son responsabilidad de los autores

Los Derechos Humanos

En el marco del Nuevo Modelo de Policía

Primera edición: septiembre de 2012

DR © Secretaría de Seguridad Pública Federal

DR © Carlos Barrachina

DR © Mario Cruz Martínez

DR © Indhira Sánchez

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-95867-6-8

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del editor o titular de los derechos, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso en México

Printed in Mexico

LOS DERECHOS HUMANOS

En el marco del Nuevo Modelo de Policía

LOS DERECHOS HUMANOS

En el marco del Nuevo Modelo de Policía

CARLOS BARRACHINA
COORDINADOR

CARLOS BARRACHINA • MARIO CRUZ MARTÍNEZ • INDHIRA SÁNCHEZ



Una de las responsabilidades fundacionales del Estado es la de mantener el orden en un territorio. Durante diversas etapas de la historia moderna, los gobiernos han dado prioridad a esta función en detrimento de la responsabilidad, también fundamental, de respetar y proteger los derechos humanos.

En México, sobre todo en el contexto de la Guerra Fría, el enfoque policial predominante fue el de mantener, ante todo, el control social. Este énfasis en detrimento de los derechos humanos es inadmisibles, ética y políticamente, y redundante, al final del día, en una pérdida de legitimidad por parte de la autoridad.

En nuestro país, se han dado grandes avances para impulsar la protección de los derechos humanos. El más reciente tuvo lugar en 2011, cuando se modificó la Constitución para incluir su promoción y aplicación en el ámbito interno como norma fundamental, reforzando con ello los órganos del Estado mexicano que tienen como función velar por el respeto a los derechos de los ciudadanos.

En este contexto, las reformas normativas, estructurales, procedimentales y tecnológicas que en los últimos cinco años se han realizado en la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), han permitido la creación de un Nuevo Modelo de Policía. Dicho Modelo tiene, como uno de sus ejes rectores, profesionalizar a los policías para que no sólo cumplan con el deber de proporcionar seguridad, sino también para que asuman una doctrina que incorpora, en el respeto y promoción de los derechos humanos, un lineamiento esencial de conducta profesional. Prueba de ello es la constante capacitación en materia de derechos humanos en la Policía Federal, además de la relación institucional de trabajo establecida con organismos nacionales e internacionales especializados en el tema.

En esta obra se conjunta la experiencia de tres académicos, especialistas en derechos humanos, quienes han analizado tanto los cambios normativos que han sido impulsados para garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos en todas las actividades encaminadas a salvaguardar la seguridad de los ciudadanos, como las acciones que ha llevado a cabo la SSP para que esta responsabilidad sea parte de la cultura de servicio y protección a la comunidad que debe brindar la Policía Federal.

Confío que esta nueva visión, que forma parte del Nuevo Modelo de Policía que ha impulsado la SSP, trascienda el ámbito federal y quede como ejemplo de lo que el país puede lograr en el ámbito de la seguridad pública y la defensa de los derechos humanos.

El respeto a los derechos humanos y la seguridad pública efectiva son, en la actualidad, dos ejes fundamentales en la gramática de las democracias contemporáneas. En el informe publicado en el año 2010, auspiciado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de título *Nuestra democracia*, se hace referencia al estado de las democracias en América Latina, y se señala que una de las tres políticas públicas prioritarias para “la sostenibilidad de la democracia en la región” es la seguridad pública.¹ En ese contexto, la seguridad humana emerge como uno de los desafíos más complejos de la última década en el espectro latinoamericano, a raíz del aumento de la delincuencia y de la inseguridad pública. El informe del Latinobarómetro, *La seguridad ciudadana (El problema principal de América Latina)* es elocuente en ese sentido. En él se afirma que “la seguridad ciudadana emerge hoy día como el principal reto de América Latina, al tiempo que disminuye el problema del desempleo”.²

Como es posible advertir, la seguridad pública se erige como el gozne entre el modelo político, el sistema jurídico y el paradigma ciudadano que las democracias latinoamericanas buscan establecer. Lo anterior resulta palmario si entendemos que la seguridad pública decide, de manera cabal, la auténtica gobernabilidad de los Estados. Así, la búsqueda de un nuevo entramado institucional, que logre vertebrar criterios de derechos humanos, es perentoria en la agenda política del siglo XXI de los países de la región.

Se puede aseverar que no hay avance democrático si el Estado no asegura un modelo de seguridad pública que esté garantizado por los principios básicos de los derechos fundamentales. Jorge Fernández Ruiz ha señalado de manera contundente que la seguridad es “punto de partida del Estado y punto de arribo del derecho”.³

¹ *Nuestra democracia*. México, FCE-PNUD-OEA, 2010, pp. 15 y 159-196.

² En este texto se utilizan de manera indistinta los términos seguridad ciudadana y seguridad humana. El tema de la seguridad humana resulta sensible en América Latina por la impronta de desigualdad que existe en la zona: “Si bien los datos muestran cómo en la región ha disminuido la pobreza de 48.3% a 33.2% entre 1990 y 2008. Cinco de los diez países más desiguales del mundo están en América, entre ellos Brasil. El último quintil de ingreso tiene el 2.9% del ingreso en América Latina, mientras que en Asia es de 8.7%, y en Europa de 6.6%. En América Latina el 20% más rico tiene de 57.8% del ingreso. Al mismo tiempo, tenemos 9% de la población del mundo y 27% de los homicidios, y diez de los veinte países con mayores tasas de homicidios del mundo son latinoamericanos”. Lagos, Marta y Lucía Dammert, “La seguridad ciudadana. El problema principal”, ponencia presentada en Lima, Perú, el 9 de mayo de 2012, disponible en el banco de datos en línea del Latinobarómetro: www.latinoabarometro.org (consultado el 9 de mayo del 2012).

³ Citado en Mariano R. Brito Checchi, “Del régimen jurídico de la seguridad pública o, antes

En México, en los últimos años se ha discutido y analizado desde diferentes ópticas la forma en que los derechos humanos deben dejar de ser una vieja aspiración política o social para convertirse, de manera efectiva, en instrumentos de justicia social y criterios orientadores en la vida democrática del país. La seguridad pública es una de las funciones del Estado, y en ella confluyen las políticas públicas de los Estados y la forma como los vértices de dichas directrices políticas se plantean en un entramado de derechos humanos. Incluso es factible afirmar que una de las preocupaciones esenciales de las políticas sociales que se incluyen en los debates sobre seguridad pública se centra en el universo de la confianza ciudadana, la paz y la justicia social. Esto tiene que tomarse en cuenta, ya que la inseguridad pública crea un ambiente, o al menos una percepción de injusticia que afecta en forma decidida el tejido social y fomenta el establecimiento de un clima de polarización social, en el que sólo una minúscula parte de la demanda de justicia es otorgada con eficacia.

En México algunas cifras son desalentadoras. Siete de cada diez mexicanos no tienen confianza en las corporaciones policiacas y esta desconfianza se incrementa en las zonas urbanas.⁴

Encontramos que los derechos humanos y la seguridad pública asoman la creación de un perfil cultural en México. La forma de entender la seguridad pública y el ejercicio de los derechos humanos evidencian el paradigma social que ordena la vida en el país, pero sobre todo, la forma como los ciudadanos viven y ejercitan los valores democráticos.⁵ Como se advierte, la estructura del Estado reposa en los diferentes derechos humanos que integran el núcleo de la comunidad política, y por ello la base de los derechos fundamentales “es la justificación ético política o el fundamento axiológico de los principios de justicia”⁶ de una sociedad. Así, la seguridad pública comparte con los derechos fundamentales una expectativa vital: la de asegurar la paz y ser tutela de los más débiles.

Desde esta perspectiva, el discurso de los derechos humanos se ve fraseado con un lenguaje enteramente político, en el que los conceptos de justicia social, democracia y paz son recurrentes en lo que respecta a la seguridad pública.⁷

bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la seguridad pública. ¿Cuestiones de compromiso?”, en *Seguridad Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, p. 61.

⁴ La numeralia puede llegar a concebir un modelo social en jaque, viendo las cifras dadas por Luis de la Barreda Solórzano: “Más de la mitad de los habitantes se sienten inseguros en el lugar donde viven. 86% de los capitalinos, 71% de los mexiquenses y 62% de quienes residen en Baja California comparten tal percepción. Más de la mitad de la población se siente insegura en el transporte público y en la calle, y casi la mitad en las carreteras y en los mercados. Sólo en 2004, poco más de la cuarta parte de los mexicanos modificaron ciertos hábitos o dejaron de realizar determinadas actividades por temor a la delincuencia. Ocho de cada diez personas aseguran que su vida se ha visto afectada por la inseguridad”, en el prólogo de la obra de Pedro José Peñaloza, *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, México, Editorial Porrúa-INACIPE, 2007, p. XIII.

⁵ Para un análisis sobre la relación entre las formas culturales y los modelos de aplicación de penas, véase, Pasquale Troncone, “Brevi riflessioni intorno al fondamento e allo scopo del diritto dello Stato di punire con la morte”, en *Rivista Penale*, núm. 3, marzo 2012, p. 241.

⁶ Cfr. Luigi Ferrajoli, “Diritti fondamentali e democrazia costituzionale”, en *Analisi e diritto 2002–2003*, Paolo Comanducci y Ricardo Guastini (coords.), Turin, Editorial Giappichelli, 2004, p. 333.

⁷ Para comprender la importancia de los derechos humanos en la conformación política del Es-

Introducción

Por ello resulta trascendental la participación de diversos actores sociales en la discusión y debate sobre un modelo de seguridad pública eficiente, capaz de articular un entramado jurídico y administrativo que establezca como eje el respeto a los derechos humanos básicos que toda democracia debe asegurar a sus ciudadanos.

Además, la gran paradoja que alimenta la discusión sobre el modelo más eficaz de seguridad pública es que en México los ciudadanos han vivido en los últimos años bajo una tesis perversa, que afirma que la ley no se cumple y que por lo mismo los derechos son meros enunciados abstractos alejados totalmente de la vida cotidiana. En pocas palabras: los derechos humanos son un catálogo de buenos principios que no tienen ninguna relación con la vida ciudadana. También nos topamos con la creencia de que la ley, su aplicación y su ejercicio, es un ámbito posible de transigir, pero siempre por vías políticas o de ilegalidad. “En otros términos, el predominio de lo político sobre lo jurídico en México no solo pervirtió el funcionamiento de las instituciones componentes de un Estado de derecho, sino que además generó una cultura contraria al respeto y sincera observancia de la ley.”⁸ Esta vertiente de discusión presenta el problema de la seguridad pública como un galimatías sin solución. Sin embargo, a pesar de las innumerables dificultades, es necesario señalar que en los últimos años, ya sea por los cambios efectuados al modelo legal o por los esfuerzos académicos y de grupos de la sociedad civil, se han realizado innumerables seminarios y se ha escrito mucho sobre la forma de enfrentar los meandros que presenta la inseguridad y el método para garantizar la seguridad pública en la vida diaria de los ciudadanos mexicanos. Es evidente que el análisis y las propuestas son de diverso calibre y alcance;⁹ sin embargo, faltaba un estudio que explicara e hiciera evidente, de manera organizada, las actividades que la Secretaría de Seguridad Pública ha realizado en la actualización de su normatividad y en sus acciones, a raíz de las diversas reformas constitucionales, con especial atención en el ámbito de los derechos humanos.

En este libro se establecen las coordenadas de trabajo sobre las que la Secretaría de Seguridad Pública ha combinado la creación de iniciativas con base en el cumplimiento del marco normativo mexicano, con particular atención en el rubro del respeto a los derechos humanos. En este volumen se da cuenta de la impronta de otros textos que han analizado esta temática,¹⁰ a fin de responder

tado contemporáneo, véase, Verónica Champeil, “Norberto Bobbio et les droits de l’homme”, en *Analisi e diritto 2005 (Ricerche di giurisprudenza analitica)*, Turín, Editorial Giappichelli, 2006, p. 171.

⁸ Hugo Cantú Concha, et al., coords., *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM / TRIFE-COFEMER, 2004, p. 21.

⁹ Véase la siguiente obra que analiza la seguridad pública en un contexto social y de propuesta política: Murayama, Ciro, *México 2012. Desafíos de la consolidación democrática*. México, Editorial Tirant lo Blanch, 2012, pp. 261–288; y Héctor Aguilar Camín y Jorge Castañeda G., *Una agenda para México 2012*. México, Punto de lectura, 2012, pp. 113–136.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011, p. 130, en el que se describe el nuevo modelo de seguridad pública, a partir de la creación y reorganización del sistema policial en México. En esta tesitura, véase también, del mismo autor, *¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, México, 2006, 186 pp. Otro texto que analiza la puesta en marcha de un modelo

un cuestionamiento decisivo del México del siglo XXI: ¿cómo debe articularse el mejor paradigma de seguridad pública, que además sea acorde a los principios de la democracia constitucional y respete los derechos humanos? Dicho de manera más escueta: ¿es posible enfrentar la delincuencia que aqueja a México con un sistema policial con estándares nacionales e internacionales de derechos humanos? Esta presentación busca contextualizar la obra y establecer un marco de referencia al lector sobre los principales retos que ha planteado la seguridad pública en el ámbito de los derechos humanos.

Las respuestas que pueden brindarse a los planteamientos sobre la seguridad pública evidencian una situación: los análisis son tanto amplios como dispersos. Si se revisa la copiosa bibliografía, se observará que alguna resulta coyuntural y otra pretende analizar ciertas vertientes del problema, llámese política pública, procuración e impartición de justicia, entre otras. De todas las propuestas merece mención especial, dada su envergadura y por la calidad de la institución que la auspicia, el diagnóstico elaborado por investigadores de la UNAM, titulado *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*.¹¹ En este análisis, que presenta una visión integradora, la seguridad se acompaña de un componente básico del Estado de derecho: la justicia. En este sentido, resulta importante explicar los alcances de la mención del concepto de justicia en la temática de la seguridad pública.

La justicia es un concepto que se materializa en la satisfacción de una cuestión: ¿cuál es el derecho justo?, con otras palabras, ¿cómo establecer los criterios necesarios para inculcar en un ordenamiento jurídico criterios de justicia social? La cuestión es compleja, ya que implica establecer una relación entre el sistema jurídico y los alcances efectivos en la vida social, lo cual resulta evidente. La política y el derecho, como elementos de la sociedad, se armonizan en el contexto del entramado jurídico que logra establecer los principios democráticos del Estado de derecho. Los derechos humanos son precisamente una conjunción de cómo lo político puede tener un canal institucional. En la seguridad pública se conjuga una función básica del Estado, pero también el ejercicio de su potestad, de su imperio, “de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo pelgro, daño o riesgo”.¹²

El universo del derecho humano a la seguridad pública presenta al Estado como una entidad que requiere administrar de manera adecuada la fuerza pú-

de derechos fundamentales en el paradigma policial mexicano es el de Niels Uildriks y Nelia Tello Peón, *Mexico's unruly of law. Implementing human rights in police and judicial reform under democratization*. Estados Unidos, Lexington Books, 2010, 313 pp.

¹¹ Los lineamientos son el fruto de un foro de discusión sobre seguridad y justicia en democracia, que se llevó a cabo del 6 al 10 de junio de 2011. En este foro participaron 88 especialistas en 18 mesas de trabajo. Durante la clausura del evento se presentó una relatoría general que recuperó las temáticas más importantes y las acciones a seguir. Cabe mencionar que la UNAM creó una comisión integrada por cinco universitarios y un secretario de reconocida reputación, para que revisara y evaluara los materiales del foro.

¹² Jorge Fernández Ruiz, “Reflexiones en torno a la seguridad”, en *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, 2007, p. 74.

Introducción

blica, con base en una serie de criterios suficientes que aseguren el bienestar colectivo.

En las páginas siguientes precisamente se trazará una problemática general de la seguridad pública y su incidencia en la aplicación de las diversas políticas que explican su articulación a partir de criterios de derechos fundamentales. Esto resulta necesario para comprender, de forma cabal, la importancia del texto y abrir nuevas vías de reflexión, pero sobre todo para galvanizar la discusión e incentivar la creación de propuestas que puedan contribuir a enfrentar el ingente desafío que representa la inseguridad pública en el país. En este punto resulta apremiante dilucidar una cuestión: el Estado mexicano debe afrontar la creación de políticas institucionales que garanticen la disminución de la delincuencia e inseguridad pública. Esta es una misión esencial de los órganos públicos, ya que una sociedad en la que “la población no goza de la seguridad debida es una colectividad en la que el Estado nacional no ha cumplido como debiera con una de las principales razones de su existencia”.¹³ La finalidad de este libro, auspiciado por la Secretaría de Seguridad Pública, es plantear las coordenadas de acción que la SSP ha implementado en la creación de un modelo policial, y el seguimiento de un paradigma que se base en el universo de los derechos fundamentales.

El rasgo que define esta actividad trasciende por la importancia que se le asigna a los derechos humanos y su impronta política y jurídica. Es pues, evidente, que en México tenemos la urgencia de modernizar el aparato institucional a partir de una serie de iniciativas que buscan delinear un modelo que focalice los derechos humanos como el *leit motif* de la gestión gubernamental.

La violencia, producto de la delincuencia y de la ineficacia del sistema judicial para combatirla, ha inhibido el desarrollo nacional de México. Visto así, el ejercicio real de los derechos se presenta como una asignatura urgente en el país, más aún porque “el largo camino de la justicia, de la dignidad, y de los derechos ha entrado en las últimas décadas en un proceso de aceleración, aunque tampoco es permanente, definitivo ni constante”.¹⁴ En este sentido, los derechos humanos resultan en apariencia un obstáculo para la persecución efectiva de los delincuentes, ya que beneficiarían e impedirían el cumplimiento exacto de la ley.¹⁵ Como se podrá advertir, la complejidad del fenómeno de la inseguridad pública y el aumento exponencial de la delincuencia plantean la búsqueda de

¹³ José Narro, “Hacia una propuesta integral de seguridad y justicia”, en *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 90, agosto 2011, p. 3.

¹⁴ Emilio Álvarez Icaza L., “Fe”, en *El México indignado*, México, Destino, 2011, pp. 46–47.

¹⁵ En el inciso b del diagnóstico elaborado por la UNAM, titulado *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*, en el rubro “Las prácticas institucionales no se adecuan al marco constitucional de la seguridad y los derechos humanos”, se lee lo siguiente: “En la práctica, el quehacer institucional guarda una relación lejana con los mandatos constitucionales que portan las funciones de seguridad y justicia. La separación comienza por una idea de la seguridad lejana a su condición de garantía para la vigencia de todos los derechos humanos. La idea dominante pone a las instituciones en el centro de las políticas de seguridad, mientras el ciudadano queda al margen. Quizá es por eso que los índices de confianza institucional se mantienen mayoritariamente en valores negativos”. México, UNAM / Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, p. 4.

nuevos paradigmas en la gestión de lo público y en su relación con la seguridad pública. Lo anterior resulta aún más complejo si se analizan conceptos poliédricos o polisémicos, como los derechos del hombre y la seguridad humana. Ambas nociones resultan ambiguas y generales porque pueden considerarse desde un espectro amplio, pero un elemento es crucial en el análisis: los derechos de los ciudadanos en el ámbito de la seguridad deben delimitarse por razones de interés y orden público.

Con base en el modelo que se quiera imprimir respecto al interés público y su materialización en los criterios que organizarán los principios de seguridad pública, se podrán restringir o ampliar los derechos humanos, “ya que el interés público es aquello que es relevante para la mayoría de una comunidad específica, en un tiempo económico, político y social determinado, y por tanto es susceptible de ser tutelado por el Estado”.¹⁶

De lo anterior se advierte la complejidad de identificar los conceptos básicos en la creación de taxonomías de derechos humanos en la seguridad pública. Como se señaló claramente en una de las conclusiones del Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo auspiciado por la UNAM, “La existencia de conceptos indeterminados en materia de seguridad pública, tales como interés público, orden público, seguridad nacional y paz pública, estimándose que la misma falta de claridad ha llevado a la adopción de decisiones administrativas con suma discrecionalidad, y se señaló que es necesario cerrar espacios a indeterminaciones en cualquier legislación, a fin de garantizar que se cumpla el principio de legalidad”.¹⁷

Precisamente, uno de los grandes retos es establecer criterios objetivos que permitan delinear el continente de los conceptos enunciados para materializarse en el entramado administrativo que guía la actividad de las entidades gubernamentales. De esta manera se podrá entender la seguridad pública y su impacto en la vida ciudadana. La tarea resulta un desafío de enormes proporciones porque la realidad que domina el binomio derechos humanos–seguridad pública se refiere a zonas de marginación social y de falta de asertividad en la actividad del Estado mexicano. Las posibles respuestas o soluciones a dichos entuertos han sido tan prolijas como complejas, ya que la pertinencia de los derechos humanos tiene una relación dialéctica con la vida cotidiana de los ciudadanos.

Los valores democráticos no sólo tienen una acepción jurídica o política, ya que de manera básica se refieren a la posibilidad del ciudadano de vivir el Estado de derecho y no sólo satisfacer necesidades, sino cumplir expectativas sociales. Los sueños de libertad que enarbolan los derechos humanos básicos

¹⁶ A partir de la óptica judicial, “la jurisprudencia no ha realizado una actividad de interpretación que permita delimitar los conceptos de interés público o de seguridad nacional, más bien se ha ocupado de aclarar ciertos supuestos de hecho que pueden estar correlacionados con estos conceptos, por lo que no se puede considerar de utilidad alguna para resolver el problema de la determinación del significado de los conceptos jurídicos indeterminados que estamos analizando”. Carla Huerta Ochoa, “El concepto de interés público”, en *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, 2007, pp. 155–156.

¹⁷ Las conclusiones fueron redactadas por José Antonio Balderas, *Seguridad pública (Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo)*, México 2007, UNAM, p. 273.

Introducción

son desdibujados por el temor que despierta la inseguridad y la ineficacia de los aparatos de impartición de justicia.¹⁸ Asimismo, la ausencia de un modelo económico equitativo, que ha engendrado una severa desigualdad social y un entramado legal escuálido, ha propiciado un modelo jurídico lejano de los reclamos ciudadanos, ha planteado la necesidad de establecer un paradigma político que en efecto sea eficaz, y la necesidad de proveer una adecuada impartición de justicia, amén de establecer un marco de convivencia social en el que los derechos humanos sean la referencia básica.

En este contexto, la seguridad pública vislumbra su perfil en el Estado de derecho. En efecto, la inseguridad pública revela la crítica al modelo social, pero sobre todo hace evidente la falta de cumplimiento de los principios de los derechos fundamentales en el sistema jurídico mexicano, y la deficiencia legislativa y jurídica para establecer un adecuado marco regulatorio. Así pues, la seguridad pública surge como una temática compleja que requiere un diseño institucional que afecta e impacta diferentes órbitas dentro de la sociedad mexicana y su organización política. Por ejemplo, a partir de la última década del siglo pasado, el municipio mexicano tiene facultades en seguridad pública.

Otro aspecto que debe considerarse y matizarse es que la seguridad pública no sólo es un fenómeno que se refiere a cuestiones policíacas, sino que engloba aspectos sociales, culturales y elementos técnicos de procuración e impartición de justicia.¹⁹ Si bien es cierto que la atención mayor se ha centrado en la seguridad pública y en la regulación jurídica sobre cómo crear modelos policíacos acordes con políticas de derechos humanos, y sobre cómo el sistema penal requiere un nuevo entramado que respete los criterios de justicia social, es evidente que dicho tema plantea una introspección sobre qué tipo de Estado se construye en el nuevo milenio, y sobre todo qué políticas públicas son necesarias para cristalizar de manera efectiva los viejos reclamos que plantean los derechos humanos.²⁰

¹⁸ Existe una relación entre el aumento de la inseguridad pública y la reducción de la confianza social, puesto que “la criminalidad aniquila muchos anhelos, convierte muchos sueños en una sórdida pesadilla, destruye muchas esperanzas, ciega muchas luces, erosiona los fundamentos mismos de la convivencia civilizada”. Luis de la Barreda Solórzano, “La ciudad que todos soñamos”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, Universidad Iberoamericana / UNAM / PGR, 2002, p. 31.

¹⁹ Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas, (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Iberoamericana / UNAM / PGR, 2010, p. 15.

²⁰ “Entendemos por seguridad pública la política gubernamental referida al ejercicio de acciones para prevenir y castigar la delincuencia legalmente sancionada. La noción de seguridad comprende factores objetivos y subjetivos, estos últimos consisten en la percepción que tiene la población sobre su seguridad personal (estar libre de temor, sentir protección, la ‘certidumbre’ de una persona sobre la probabilidad de no ser ‘víctima’ de un delito o de una persona cercana, familiar, amigo); incluye la percepción de sentirse amparado o desamparado por las policías y otras autoridades y poder acudir a ellas y considerar que sus actos son legítimos. Tiene un componente de control de las élites gobernantes sobre sus propias coaliciones de poder y contra grupos opositores. [...] Seguridad jurídica es la garantía dada al individuo en que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación del daño. Certidumbre significa la probabilidad de que el contrato social sea impuesto. El Estado garantiza ambas cosas”. Arturo Alvarado Mendoza, *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2012, p. 335.

Como se ha señalado,²¹ por lo general en los países en vías de desarrollo los gobiernos no son capaces de garantizar la seguridad personal y el patrimonio de las personas. Lo anterior plantea escenarios complejos en la realidad mexicana, en especial en el ámbito de los derechos fundamentales, ya que éstos surgen como un reclamo legítimo en contextos socioculturales marcados por la pobreza, la desigualdad y la discriminación.²² Con base en lo anterior se plantea la tesis válida en la realidad latinoamericana: la criminalidad y la represión estatal son notas comunes en las democracias incipientes. Y son varias y diferentes las razones que ayudan a detallar esta afirmación:²³ a) conforme la criminalidad aumenta, los elementos encargados de garantizar la seguridad son más propensos a hacer uso excesivo de la fuerza; b) en los países latinoamericanos, los delincuentes son personas de bajos recursos que no tienen la capacidad económica para exigir el cumplimiento cabal de sus derechos; c) de acuerdo con diversos informes internacionales, la policía justifica el uso de la fuerza en la lucha contra la delincuencia, llegando incluso a alterar la escena del crimen.

Según señala Mauricio Rivera,²⁴ el último reporte de *Human Rights Watch* sobre la policía de Río de Janeiro y São Paulo presenta casos muy ilustrativos en los que agentes policiales legitiman ante el aparato judicial el uso de la fuerza letal, debido a que tienen la posibilidad de simular escenas que en realidad no ocurrieron, y en las que su última alternativa (*ficticia*) era disparar al delincuente; d) finalmente, en el análisis de violencia legal contra criminales se estaría frente a una percepción de la sociedad que acepta la ilegalidad como herramienta en la lucha contra la delincuencia.

La seguridad pública plantea una paradoja evidente. La ciudadana, por un lado, acepta cualquier tipo de medida que logre inhibir las altas tasas de criminalidad, pero, por otro, esto fomenta la creación de una cultura que va en menoscabo de los derechos humanos. En este punto, resulta necesario aclarar las diversas razones que sustentan estas páginas. ¿Por qué escribir estas líneas sobre seguridad pública y derechos humanos bajo el esquema de la Secretaría de Seguridad Pública? Las soluciones que se presentan en esta obra dan cuenta del esfuerzo que ha realizado la SSP, a fin de organizar las actividades que ha implementado con el propósito de plantear un nuevo esquema de seguridad pública, que tiene como eje transversal el respeto a los derechos humanos.

Como se puede desprender de la lectura del mismo, la seguridad humana es un principio esencial del modelo policiaco del siglo XXI en México. Los diversos retos se exponen de manera sucinta con base en un análisis que privilegia la profesionalización del esquema policiaco, pero sobre todo a partir del desarrollo de los cuerpos policiacos, con acciones concretas. Sin embargo, como podrá

²¹ Mauricio A. Rivera, *¿Por qué reprimen las democracias? Los determinantes de la violencia estatal en América Latina*, México, FLACSO-México, 2010, p. 77.

²² Luis González Plascencia y Julieta Morales Sánchez, (coords.), *Derechos humanos. Actualidad y desafíos*, México, Editorial Fontamara, 2012, p. 7.

²³ A continuación se enuncian algunos de los planteamientos hechos por Mauricio A. Rivera, en *op. cit.*, pp. 78-79.

²⁴ A continuación se enuncian algunos de los planteamientos hechos por Mauricio A. Rivera, *ibid.*, p. 78.

Introducción

advertirse, la tarea no es fácil, ya que el buen funcionamiento de un sistema de seguridad pública tiene sus raíces en el modelo jurídico y político de México.

El análisis de la seguridad pública pasa inexorablemente por la consideración del paradigma político en México. En este sentido, la transición del modelo político de México a finales del siglo XX, con ciertos rasgos de autoritarismo y de falta de cumplimiento del Estado de derecho, a uno que privilegie el ejercicio de los derechos fundamentales, ha planteado la necesidad de concebir una nueva visión de la coacción institucionalizada. Desde esta perspectiva, y a raíz de los últimos acontecimientos políticos y sociales, la seguridad pública se establece como columna vertebral de la vida ciudadana, y desde donde el Estado mexicano evidencia su respeto a un aparato normativo creado para dar certeza jurídica en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Mientras para el ciudadano los derechos fundamentales representan una órbita de libertad donde sus aspiraciones y necesidades se vinculan en un esquema institucional, para el Estado mexicano los criterios aderezados por los derechos fundamentales se refieren no sólo a un fenómeno regulatorio, sino a una órbita regulatoria; esto es, los vértices en los que se inscriben los derechos fundamentales reflejan, de manera palmaria, la obligación del Estado de asegurar que la regulación jurídica permita a la ciudadanía respetar el Estado de derecho, y a partir de este fenómeno lograr el ejercicio de las libertades ciudadanas.²⁵

Las respuestas que se pueden aducir son de diverso calibre, pero como señalara Boaventura de Souza Santos, en relación con la complejidad del concepto de dignidad humana y la variedad de respuestas que el ordenamiento jurídico ha pretendido dar a su análisis, “vivimos en una época de preguntas fuertes y respuestas débiles”.²⁶ Las soluciones que se han planteado, en muchos casos se han referido a la modificación del paradigma penal. Sin embargo, muchos son los países en los que los cambios legislativos son superficiales, si no se acompañan de reformas en el ámbito gubernamental.²⁷

²⁵ Habermas afirma que “dado que los presupuestos normativos en los que se basa el Estado constitucional democrático son más exigentes en lo que respecta a la función de los ciudadanos si se entienden éstos como autores del derecho que si se entienden como meros destinatarios del derecho”. Jürgen Habermas y Joseph Ratzinger, *Entre razón y religión. Dialéctica de la secularización*, México, FCE, 2008, p. 16.

²⁶ Boaventura de Sousa Santos, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, 2009, España, Trotta, 2009, p. 13: “Las preguntas fuertes son las que se dirigen –más que a nuestras opciones de vida individual y colectiva– a nuestras raíces, a los fundamentos que crean el horizonte de posibilidades entre las cuales nos es dado elegir. Por ello son preguntas que generan una perplejidad especial. Las respuestas débiles son las que no consiguen reducir esa complejidad sino que, por el contrario, la pueden aumentar [...] Entre muchas posibles, selecciono tres preguntas fuertes. La primera podría formularse como sigue: si la humanidad es sólo una, ¿por qué hay tantos principios diferentes en torno a la dignidad humana –todos con pretensión de ser únicos– y ¿por qué a veces son contradictorios entre sí? En la raíz de esta pregunta está la constatación, hoy cada vez más inequívoca, de que la comprensión del mundo excede de lejos la que tiene Occidente del mismo”.

²⁷ Massimo Pavarini, en su texto “Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad. Una visión entre el centro el margen”, en *Seguridad pública. Tres puntos de vista convergentes*. México, Ediciones Coyoacán, 2006, p. 18, señala que “No obstante que algunos países europeos [Francia, Portugal, España, Alemania] han conocido al final del siglo pasado la promulgación de nuevos códigos penales, que si los entendemos bien, se ha tratado más de reformismo ‘cosmético’

En el esquema básico de las democracias contemporáneas, los derechos humanos son una asignatura obligatoria y se convierten en uno de los índices de medición del cumplimiento democrático del sistema político. En el análisis legal no pueden aparecer variables sociales que sean ajenas a la consideración jurídica. En otros términos, la aplicación de la ley por los órganos competentes sólo concibe a ésta en su ámbito abstracto y objetivo que establece el enunciado legal. Todo aquello que influye, pero que no tiene una base normativa, no es considerado por los aplicadores del derecho. Esta cuestión resulta especialmente significativa al momento de hacer un juicio crítico sobre los derechos humanos y la seguridad pública, aunque se puede afirmar que uno de los terrenos en los que más se han enfatizado los derechos humanos y la seguridad pública es en el de la lucha contra la corrupción y la desigualdad social, en los cuales se evidencia la abstracción de los principios de derechos humanos.

Como subrayamos al inicio de esta introducción, una de las características que rodean las reflexiones sobre los derechos humanos es su carácter polisémico. Los diferentes aspectos que engloban este concepto hacen difícil su tarea hermenéutica y su cabal comprensión. Sin embargo, la seguridad pública revela una notoria ambigüedad de la geografía de los derechos humanos. Desde los orígenes del modelo de la modernidad jurídica el concepto de derecho ha privilegiado el aspecto de la regulación. Esto ha propiciado un notable contraste en el sistema social, porque es evidente que el fenómeno jurídico nace para encausar de manera institucional necesidades sociales que resultan importantes para el entramado social. Se encontraría, pues, que el sistema jurídico no sólo tendría una función descriptiva o regulatoria sino fundamentalmente una finalidad emancipadora; esto es, que partir del sistema legal los ciudadanos tendrían la posibilidad no sólo de expresar necesidades sociales, sino de orientar un cúmulo de expectativas en ese mismo orden. Esta dinámica jurídica social siempre encarna una tensión dialéctica.²⁸

Dicho lo anterior, se desprende que el fraseo de los derechos humanos en la órbita de la seguridad pública evidencia la crisis del modelo legal en México. En la mayoría de los casos se buscó cubrir las necesidades sociales con un mero reconocimiento que no fue acompañado por acciones legislativas o de los actores gubernamentales. Sin embargo, un punto que debe recalcar en la discusión de los derechos humanos en el contexto de la seguridad pública es el que se refiere a la complejidad institucional para lograr establecer un paradigma garantista, que pueda ensanchar sus brazos en las coordenadas del entramado administrativo.

La democracia mexicana vive un momento de definición. Los diferentes actores políticos han evidenciado un factor determinante de la seguridad pública

-ingeniería legislativa sólo para los fines de modernización de las partes más obsoletas del viejo cuerpo normativo-, que de un real proceso de reformas".

²⁸ "La tensión entre regulación y emancipación social se basaba en la discrepancia entre las experiencias sociales (el presente) y las expectativas sociales (el futuro), entre una vida social y personal en curso injusta, difícil y precaria y un futuro mejor, más justo y, en suma, más positivo". Boaventura de Souza, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, op. cit., p. 510.

Introducción

y su impacto en la vida cotidiana. En efecto, los derechos siempre tienen una dimensión ciudadana, pero sobre todo una forma de materializarse en la realidad. Las últimas reformas legales han pretendido establecer un nuevo tiempo en los derechos. Sin embargo, debe destacarse en este libro el esfuerzo puesto en marcha por la Secretaría de Seguridad Pública para difundir su actividad y hacer visibles los trabajos institucionales, que se llevan a cabo en consonancia con los reclamos por la defensa y garantía de los derechos humanos.

La discusión sobre la seguridad pública busca ahondar en el tema de la gobernabilidad en México. Esto es, la capacidad del Estado de otorgar a sus ciudadanos la seguridad jurídica que pueda ser punto de partida de la convivencia democrática. Según lo han señalado algunos autores, la confianza ciudadana incide en forma directa en la construcción de un sistema democrático. Sin ella no puede construirse un sistema basado en los derechos fundamentales. La adecuada y cabal comprensión de estos derechos puede erigir un principio filosófico y constitucional: el del patriotismo constitucional, que se refiere a que los ciudadanos hagan suyos los principios de la Constitución no sólo en su contenido abstracto, sino sobre todo en su significado concreto dentro del contexto histórico de su respectiva historia nacional.²⁹ Asimismo, debe considerarse que la noción de seguridad pública no puede alejarse de otro principio político: la solidaridad. “Entre los miembros de una sociedad política solamente puede darse una solidaridad –por abstracta y jurídica que ésta sea– cuando los principios de justicia han penetrado previamente el denso entramado de los diferentes conceptos culturales”.³⁰

A continuación se señalarán algunos aspectos que son necesarios en el análisis de la seguridad pública y los derechos humanos. En este rubro destaca, por su importancia, la nueva visión de los derechos humanos que contiene el sistema jurídico mexicano, y sobre todo la incorporación del sistema internacional de derechos humanos en el ordenamiento mexicano, a partir de las reformas constitucionales de 2011. Así, se hará énfasis en la importancia que va cobrando el poder judicial en el paradigma democrático, y sobre todo en la importante contribución que tendrá en la materialización de conceptos esenciales de la seguridad pública. Es necesario subrayar la actividad y responsabilidad compartida que tienen los diferentes actores gubernamentales, como el poder judicial, el legislativo y el ejecutivo, así como el papel de la Secretaría de Seguridad Pública, que resulta determinante en la regulación y organización de esta materia.

Como se ha advertido en estas líneas, la seguridad pública es uno de los temas primordiales de la agenda de México y América Latina. Es claro que uno de los principales desafíos de los modelos constitucionales es concebir los derechos fundamentales en dos ámbitos, el global y el de los particularismos,³¹ ambos

²⁹ Jürgen Habermas y Joseph Ratzinger, *Entre razón y religión. Dialéctica de la secularización*, op. cit., p. 19.

³⁰ *Ibid.*, p. 20

³¹ Sobre esta cuestión, véase, Luigi Ferrajoli, “Sobre los derechos fundamentales”, en *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, México, Editorial Trotta/ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 71.

problemas se refieren a la capacidad del Estado de brindar un mínimo de seguridad. Analicemos esto con detenimiento. Diversas corrientes doctrinarias han buscado definir los derechos humanos. Si se realiza un bosquejo en la historia del derecho occidental, se observará que la noción de derechos humanos aparece como un concepto complejo y lleno de aristas conceptuales. Esto se debe a la evolución de la figura y, más aún, al desarrollo de las sociedades.

En un primer momento, los derechos humanos aparecieron como un instrumento fundamental para denunciar la potestad del ciudadano frente al Estado; en otros ordenamientos, el derecho humano se articuló como punto de partida de la reivindicación de las luchas civiles y políticas. Si se analiza con cuidado la construcción epistemológica de los derechos fundamentales se encontrará una simetría básica de éstos con la evolución de los regímenes políticos. Es decir, cada época de las sociedades modernas ha estado acompañada por una forma de entender el derecho.

Precisamente, uno de los problemas de dicha situación radica en que la visión predominante es la óptica occidental, que se basa en un modelo liberal, y uno de los grandes problemas de la modernidad ha sido el de concentrar el fenómeno jurídico en el ámbito de la regulación. En otras palabras, la política jurídica de la modernidad comenzó con un énfasis marcado en el reconocimiento de los derechos. De tal suerte, la principal tarea de los Estados nacionales en esta época, sobre todo después del siglo XVI, fue la de crear documentos que lograran establecer los principales derechos que pudieran crear una órbita de seguridad para el ciudadano. En ese primer estadio, los derechos humanos se articularon en la órbita de las libertades públicas y su consideración era básicamente regulatoria. La ilusión en los derechos humanos fue total, ya que se consideró que el mero reconocimiento lograría establecer canales institucionales que permitirían permear criterios de certeza, eficacia y bienestar social. Sin embargo, la realidad es otra, y esta perspectiva ha sido uno de los principales obstáculos para concebir el fenómeno de los derechos humanos en su faceta de seguridad pública.

Se debe distinguir un concepto que forma parte básica del sistema jurídico: la seguridad jurídica. Para dimensionar tanto los derechos humanos como la seguridad pública deben atenderse varios criterios. La propia interpretación judicial ha señalado que la realización de la seguridad pública se condiciona al respeto de los derechos fundamentales,³² en su vertiente de seguridad jurídica. Especial atención merece el criterio jurisprudencial, en el que la seguridad pública presupone el respeto al derecho y en especial a las garantías individuales. En el análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI; 129 y 133 de la Constitución, así como en el 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15 de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en el 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y en el 1o., 2o., 9o., y 10 de la Ley Orgánica de la Armada de

³² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, parte III, marzo de 1996; tesis, p. XXVI / 96, p. 471. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy y otros. 5 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón, secretaria: Mercedes Rodarte Magdalena.

Introducción

México, se deduce que el Estado mexicano, en sus tres niveles de gobierno, y con todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.

El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que en el ámbito jurídico los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino que se condicionan de manera recíproca. La seguridad pública no tendría razón de ser si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el constituyente originario y el poder reformador de la Constitución otorguen las bases para que de manera equilibrada, y siempre en el estricto marco del derecho, se puedan prevenir, remediar y eliminar, o al menos disminuir de forma significativa, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas, en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos.

Como puede advertirse de la hermenéutica del criterio anterior, se entiende la relación intrínseca entre los derechos fundamentales y la seguridad pública. Sin embargo, en una primera dimensión se destacaría que la seguridad pública es un universo en el que están incluidos principalmente los derechos que se relacionan con el debido proceso y los derechos que integran la taxonomía de seguridad jurídica. Así, cabe destacar el principio de irretroactividad de la ley, el de audiencia, el de legalidad en materia civil y el de legalidad en materia penal. Se advierte entonces que el núcleo de derechos que establece la seguridad jurídica se basa en los preceptos constitucionales, en los artículos 14 y 16. De lo anterior resulta necesaria la actividad del legislador para detallar los elementos que integran cada uno de los derechos fundamentales. Así, resulta clara la aseveración, de que “la seguridad jurídica es un requisito *sine qua non* para la existencia del Estado de derecho”.³³

En la actualidad, el enfoque de los derechos humanos y la seguridad pública tienen un alcance más amplio que el meramente procedimental: la manera como la seguridad pública constituye un eje del sistema político. Dentro de la discusión de la posición de los derechos humanos en las democracias modernas surge una idea recurrente: los derechos humanos buscan evidenciar y solucionar la desigualdad, así como los problemas más ingentes de México. Y precisamente en ese ámbito se pretende enmarcar a la seguridad pública. Lograr establecer un sistema social en el que la convivencia social pueda ser en realidad eficaz y sustancialmente columna vertebral, a partir de un modelo de seguridad pública que asegure los derechos mínimos de los ciudadanos. La discusión marca entonces una relación indisoluble entre derechos humanos y política social. Aún más, la forma en que se entiende desde el derecho la seguridad pública se articula en el paradigma de justicia del sistema jurídico mexicano.

³³ Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño, *La seguridad jurídica. Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana*, México, CNDH, 2004, p. 128.

En algunos casos se ha entendido a la seguridad pública desde una óptica particular: la búsqueda del mejor paradigma jurídico que privilegie la regulación y sobre todo el aseguramiento de los diversos principios que alimentan dicho entramado, a partir de criterios que evidencien los derechos humanos de los ciudadanos. Sin embargo, el incumplimiento de dichos principios jurídicos prolonga la carencia de certidumbre social.³⁴ En otros términos, la ausencia de un criterio orientador en las labores de seguridad pública posibilita la creación de un paradigma policiaco de carácter coactivo e impositivo, y aleja cualquier posibilidad de incentivar la participación ciudadana. En este punto es necesario señalar los aspectos penales que deben considerarse en la discusión sobre este tema.

La seguridad pública requiere que se explicita la función penal del sistema jurídico: la modernización y capacitación de los aparatos de impartición y procuración de justicia, además de la creación de instrumentos legales que permitan aplicar la ley, con criterios de justicia y asegurando la base de seguridad pública.³⁵ El diseño institucional de la seguridad pública ha advertido una evolución que debe analizarse. A partir de la Constitución de 1917, el artículo 27 constitucional señala los fundamentos del sistema de seguridad pública en México. En su origen el modelo de 1917 siguió las directrices de la Constitución de 1857, en el que se establece el sistema de imposición de penas, así como las funciones del ministerio público.

Por otra parte, un buen número de modificaciones legales a diversos preceptos constitucionales, ocurridas de 1994 a 1995, pretendieron establecer la seguridad pública como “una función del Estado mexicano, vital para contribuir a la preservación del Estado de derecho, como una parte de la actividad estatal, que junto con la acción persecutoria y la impartición de la justicia provoquen la mayor certidumbre jurídica entre los habitantes de la República mexicana”.³⁶

En resumen, con la reforma del 31 de diciembre de 1994, el artículo 21 estableció que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. Finalmente, la disposición constitucional establece que “La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

³⁴ En este caso “se pierde entonces la fe y el respeto hacia las instituciones públicas, instituciones que no siempre responden a las necesidades y aspiraciones de la comunidad, porque han sido diseñadas para proteger los intereses del poder”. Salvador Abascal Carranza, “Derechos humanos, seguridad y justicia”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, op. cit., p. 22.

³⁵ “Obviamente, la existencia del delito y la necesidad de afrontarlo plantean cuestiones importantes para el tema de la seguridad pública y para la tarea del Estado que debe proveerla”, en Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, *Ibid.*, p. 86.

³⁶ *Ibid.*, p. 93. En este sentido, vale la pena señalar la promulgación, el 8 de diciembre de 1995, de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que subraya una visión policiaca de la misma.

Introducción

Por otra parte, después de la reforma del 31 de diciembre de 1994, el artículo 73 de la Constitución señala criterios importantes en este rubro, al establecer que el Congreso de la Unión tiene la facultad de “expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal”. De lo anterior, vale la pena destacar dos aspectos del diseño institucional: no considera a la seguridad pública como un derecho humano, y los principios que guiarán la actividad del sistema policial serán los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En esta perspectiva, debe subrayarse el andamiaje institucional planteado desde 1994, plasmado en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000*.³⁷ Para la comprensión cabal de este primer momento de cambios legislativos hay que señalar la modificación al artículo 115 constitucional, ya que en él se estableció dentro de las obligaciones del municipio la de la prestación de la seguridad pública como servicio público.³⁸ Este importante cambio constitucional propició la creación de leyes municipales sobre seguridad pública.

La reforma constitucional de 2008 estableció una perspectiva garantista del derecho penal³⁹ y el estricto respeto a los derechos humanos. En resumen, se aludía a la protección jurídica de las partes que están en juego en el sistema de justicia penal. En los últimos años las diferentes problemáticas que afectan a México han pretendido ser concebidas bajo reformas constitucionales. En lo que concierne a la reforma del Estado, incluso se ha discutido la pertinencia de crear una nueva constitución. En el ámbito penal, la reforma de 2008, que modificó diez artículos constitucionales (arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123), ha sido muy discutida desde la óptica de los derechos humanos, por las nuevas figuras que incorpora, tales como el régimen de excepción (extinción de dominio); la extensión de flagrancia; la constitucionalización del arraigo; la reinserción social; la prisión especial, entre otras.⁴⁰

³⁷ En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000* “se definieron las orientaciones derivadas de la reforma constitucional al artículo 21, lo que permitió sentar las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyos tres ejes principales eran los siguientes: consolidar el Sistema de Seguridad Pública; contar con estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad [...], y contar con mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno”, Pedro José Peñaloza, *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, op. cit., p. 380.

³⁸ Para un análisis más detallado sobre seguridad pública y las reformas jurídicas de 1995–2000, consúltese Leticia A. Vargas Casillas, “Reformas en materia de delincuencia organizada”, en *Las reformas penales de los últimos años en México (1995–2000)*, México, UNAM, 2001, pp. 139–146.

³⁹ Como se ha señalado, el garantismo de acuerdo a la teoría de Luigi Ferrajoli “se vincula a la tradición clásica del pensamiento liberal y expresa la exigencia, propia de la ilustración jurídica, de minimización del poder punitivo mediante el sometimiento a las normas constitucionales y sometimiento de los poderes a estrictos límites impuestos para tutelar los derechos de las personas”, citado por Olga Islas de González Mariscal, en: “La justicia penal en la reforma constitucional de 2008”, en *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de justicia penal*, México, UNAM / INACIPE, 2009, p. 215.

⁴⁰ Se ha señalado que la reforma establece un nuevo paradigma penal, a partir de 17 temas: “1. Se modificaron los requisitos para el libramiento de una orden de aprehensión flexibilizando sus elementos; 2. Se incorpora la figura de la extensión de la flagrancia para la detención al incorporar la

Cuando se habla de seguridad pública, a partir del espectro de los derechos humanos, deben hacerse varias precisiones. El fraseo que involucra derechos fundamentales no es sólo una perspectiva o una visión epistemológica del Estado democrático y constitucional, sino que se refiere a dos ámbitos bien claros. Por una parte, la óptica de justicia social y política pública que busca considerar a la seguridad pública y a la justicia penal como pivote del sistema democrático y, por la otra, el discurso jurídico, propiamente dicho, que tiene como meta establecer cambios jurídicos en la legislación para establecer un sistema de seguridad pública, que articule una nueva forma de convivencia social a partir de un paradigma democrático y jurídico, lo cual “implica tener presente la importante función que desempeñan los derechos humanos reconocidos en la Constitución, al convertirse en el objetivo, parámetro y límite de la actuación de los órganos del Estado”.⁴¹

Dentro del análisis de la seguridad pública debe considerarse el papel determinante que juegan los tribunales en México. Las razones de dicha consideración son tan amplias como complejas, pero el factor que va a potenciar el espectro jurídico es el del rol de la jurisdicción internacional en el derecho interno y eventualmente en el escrutinio global, a los cuales son sujetos los Estados nacionales.⁴² Es claro que la combinación de ambas visiones resulta

posibilidad de que cualquier persona pueda detener en flagrancia del delito ‘inmediatamente después de haberlo cometido’; 3. Se incluye la posibilidad de los mecanismos alternativos para la solución de controversias, con la previsión de que en materia penal se regulará la aplicación, asegurando la reparación del daño y el establecimiento de los casos en que se requerirá supervisión judicial; 4. Se reconoce constitucionalmente el servicio de defensoría de oficio, con percepciones que no podrán ser menores a las del agente del Ministerio Público; 5. En materia de prisiones se elimina el concepto de readaptación social y se incorpora el de ‘reinserción social’; 6. Se legitima un régimen de prisión especial para los miembros de la delincuencia organizada, mediante ‘centros especiales’, con la autorización de restringir sus comunicaciones, salvo las relativas a su defensor; 7. Se incorporan figuras tales como ‘juez de control’ y ‘juez de vinculación’; 8. Se prevé que la prisión preventiva sólo podrá solicitarse cuando ‘otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado a juicio’; 9. Se incluye en el artículo 20 constitucional una serie de aspectos que regirán el proceso penal ‘publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación’, con tres apartados a) Principios generales, b) Derechos de toda persona imputada, y c) Derechos de las víctimas u ofendidos por el delito; 10) Se legitima el investigar a todas las policías al establecerse ‘la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de su función’; 11) Se incorpora la posibilidad de la acción penal privada; 12) En las sanciones administrativas se incorpora el ‘trabajo a favor de la comunidad’, 13) Se amplían los criterios de coordinación en el ámbito policial, reconociéndose ‘la participación de la comunidad, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública’; 14) Se establece el principio de proporcionalidad en la aplicación de las penas; 15) Se incorpora la figura de la extinción de dominio, con los criterios de: a) autónoma de la materia penal y b) procederá aún cuando no se haya dictado sentencia que determine la responsabilidad penal; 16) Se prevé como del ámbito exclusivo federal legislar en materia de ‘delincuencia organizada’, y 17) Se modifican las reglas para que opere la remoción de servidores públicos del área de seguridad pública, así como un régimen especial de seguridad social para los servidores públicos miembros de las corporaciones policiales, periciales, Ministerio Público, Luis García López–Guerrero, “La reforma en materia de justicia penal en el contexto de los derechos humanos”, en *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal*, México, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, pp. 310–311.

⁴¹ Emilio Álvarez Longoria, “La reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública”, en *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal*, México, UNAM / INACIPE, 2009, p. 299.

⁴² Sobre la transnacionalización del derecho y la globalización de los tribunales, véase, Fran-

Introducción

indisoluble en el ámbito de la democracia mexicana. Sin embargo, su análisis debe ser ponderado de manera diferenciada, ya que el papel del poder judicial viene acompañado de una discusión política y de su funcionamiento en el sistema democrático nacional. Por otra parte, la temática judicial se inscribe en un análisis técnico del entramado institucional del sistema jurídico del país.

Surge una cuestión: analizar cómo nuestro sistema judicial se ha transformado en los últimos años y cómo ha ido incorporando de manera gradual diversos instrumentos jurídicos que han permitido construir un paradigma legal que privilegia el universo de los derechos humanos para desprenderse de una concepción legal excesiva y rigurosamente formalista, en la que el fenómeno jurídico se agotaba en la disposición normativa. Dicho en otras palabras, la evolución del sistema jurídico mexicano ha transitado de una concepción legal legislativa a una nueva órbita en la que el derecho se construye a partir de una serie de insumos que trascienden las fronteras nacionales. Es decir, con la difusión de modelos hermenéuticos del derecho comparado, en los que los derechos humanos son el fruto de la interpretación judicial, los procesos de globalización han modificado el fenómeno de la impartición de justicia. Pero un asunto es incuestionable: la aplicación de la ley siempre tendrá un arraigo local-estatal, y su ejercicio dependerá de una jurisdicción y legislación de perfil estatal. De lo anterior se entiende la afirmación de: “Los tribunales constituyen una de las anclas de la globalización”.⁴³

En México el poder judicial ha tenido cambios notables en los últimos años. Desde 1994, el sistema judicial ha logrado constituir un factor determinante en la transición democrática de México. La incorporación de diversos instrumentos procesales constitucionales, como la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, ha permitido encauzar los enfrentamientos constitucionales de diversos actores políticos.

La reforma del 10 de junio de 2011 es un hecho axial en nuestro sistema jurídico.⁴⁴ La transición del paradigma de derechos humanos, basado en una consideración más geográfica que de salvaguarda, al considerar derechos humanos sólo aquellos consignados en las primeras 29 disposiciones, tendrá consecuencias amplias en el sistema jurídico. Con este considerable cambio legal, los derechos humanos en el país participan del abundante universo del sistema interamericano de derechos humanos, y sobre todo de la aplicación del principio *pro persona*. En otros términos, la defensa de los derechos humanos en el sistema legal mexicano cuenta hoy con un poderoso insumo, una jurisdicción internacional que en los últimos años ha logrado establecer un *corpus* hermenéutico sólido que consiste en la articulación de un entramado jurídico que desglosa los

cesco Paolo Casavola, “Dallo Stato-città antico al moderno Stato nazione”, en *Rivista di diritto privato*, núm. 15-2, abril-junio 2010, Italia, pp. 59-65.

⁴³ Sergio López Ayllón, *Globalización, Estado de derecho y seguridad pública. Una exploración sobre los efectos de la globalización en los poderes judiciales de Iberoamérica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 119.

⁴⁴ Un libro necesario para el debate de la reforma de derechos humanos es el de: Miguel Carbonell y Pedro Salazar, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México, UNAM, 2011.

principios jurídicos de los derechos humanos emanados de la Convención Americana de Derechos Humanos, también denominada Pacto de San José.

En el ámbito de la seguridad pública, la reforma de derechos humanos será determinante para completar un modelo jurídico que comenzará a establecer taxonomías objetivas sobre cuestiones de derecho penal o criminal. Analicemos con cuidado algunos de los principios que será necesario tomar en cuenta durante la discusión de la seguridad pública en el siglo XXI en México. El análisis del sistema internacional de los derechos humanos identifica, de forma palmaria, la obligación de los Estados para defender y asegurar los derechos humanos, que son reconocidos por los textos constitucionales. Su jurisprudencia ha ido constituyendo un robusto aparato hermenéutico.

En el ámbito del aseguramiento de los derechos, la Comisión Internacional de los Derechos Humanos, CIDH, ha señalado que el deber de garantía de los derechos fundamentales “implica el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental, y en general todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.⁴⁵ El fraseo de la CIDH revela la obligación que tienen los Estados de asegurar los derechos humanos y la importancia de su defensa en el Estado de derecho. Lo anterior resulta determinante, ya que si los Estados, México en este caso, no cuentan con los instrumentos necesarios, deben adoptar medidas de derecho interno para que la salvaguarda del derecho humano sea eficaz y asertiva en el sistema jurídico. Sobre este particular la CIDH reitera:

En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La Convención Americana establece la obligación general de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.⁴⁶

Una cuestión que surge en este punto, es la vinculación que debe establecerse en la defensa de los derechos humanos en el sistema internacional, y el aseguramiento de los principios de seguridad pública. Esto requiere un análisis particular. Cuando encontramos en el sistema interamericano de derechos humanos la salvaguarda del derecho de las garantías judiciales, se está haciendo alusión al principio de seguridad jurídica que todo Estado debe proveer a sus nacionales. Dicho de otra manera, la importancia del principio de debido proceso legal asegura el principio de seguridad pública, ya que si existe la certidum-

⁴⁵ La jurisprudencia citada puede ser consultada en el sitio de la CIDH. Caso “Velásquez Rodríguez”, sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 166.

⁴⁶ CIDH. Caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros), sentencia del 5 de febrero de 2001, párrafo 87.

Introducción

bre en este horizonte, se tendrá la posibilidad de asegurar la persecución de los delitos por parte del sistema policial.

En 2011, el poder judicial vertebró algunos criterios importantes para comprender la seguridad pública y los derechos humanos. En ese ejercicio la nota común fue la referencia al derecho internacional de los derechos humanos. En enero de 2011 se destacan dos principios sobre seguridad pública:

Seguridad pública, fuerza pública y actos de policía. Las omisiones legislativas en estas materias propician por sí mismas condiciones de vulnerabilidad de los derechos humanos. La existencia de omisiones legislativas y reglamentarias en materia de actos de policía, fuerza pública y seguridad pública propician por sí mismas condiciones de vulnerabilidad de los derechos humanos, particularmente del derecho a la protección de la vida y de la integridad personal [física y psicológica], pues conforme a estos derechos humanos, el Estado debe realizar acciones que coadyuven a su respeto y ejercicio, entre las que se encuentran aquellas de orden legislativo, reglamentario y protocolario. Consecuentemente, la ausencia de estas medidas normativas permite que la fuerza pública se ejerza de manera irresponsable, lastrando el avance hacia una cultura policial democrática, sin apego a los derechos reconocidos en el derecho internacional a toda persona, y particularmente a las que son objeto de una acción policiaca y que son recogidos y tutelados por la Constitución General de la República.⁴⁷

La tesis aislada que se señala enfoca un elemento de la discusión. La legislación está obligada a regular las diferentes vertientes que integran la seguridad pública. Además, un aspecto que ha de evidenciarse es que cuando existe un vacío legal, la mayoría de las veces se propicia la violación de derechos humanos. Es pues obligación del Estado crear legislaciones acompañadas de un entramado que respete “los derechos reconocidos en el derecho internacional a toda persona”, especialmente los que se originan con motivo de una acción policiaca. En esta tesitura, se advierte la importancia que tienen los derechos humanos que emanan no sólo de la Constitución Política, sino sobre todo, aquellos que se integran al sistema jurídico mexicano, en virtud de la interpretación de los tratados internacionales en esta materia.

Otro criterio judicial es el que se encuentra bajo el siguiente rubro:

Seguridad pública. Requisitos para que el ejercicio de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos, como acto de autoridad restrictivo de derechos humanos, cumpla con el requisito de razonabilidad. El acto de policía es un acto de autoridad que, como tal, cuando restringe derechos de las personas, para ser constitucional está sujeto a que las restricciones se justifiquen bajo un criterio de

⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, XXXIII, enero de 2011, p. 61. Precedentes: dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrada con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009, once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, secretaria: María Amparo Hernández Chong Chuy.

razonabilidad, modulado a las circunstancias del caso –en el entendido de que el derecho internacional y las leyes mexicanas han establecido que el derecho a no ser torturado no puede restringirse ni limitarse bajo circunstancia alguna. Así, para que los actos policiacos en los que se utilice la fuerza pública cumplan con el criterio de razonabilidad es necesario que: 1) se realicen con base en el ordenamiento jurídico y que con ellos se persiga un fin lícito, por el cual se tiene fundamento para actuar; 2) la actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin; y 3) la intervención sea proporcional a las circunstancias de facto. Todo lo anterior enmarcado por el cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rectores de la actividad policial y el respeto a los derechos humanos.⁴⁸

De la lectura anterior se colige la necesidad de ajustar inexorablemente la actividad policiaca a una serie de principios, que siempre estarán fraseados bajo el respeto a los derechos humanos. Esos derechos, como se ha advertido, están siendo materializados por el poder judicial mexicano, y la actividad policiaca se entiende bajo los principios jurídicos de los derechos fundamentales. Por ejemplo, algunos de los derechos que pueden considerarse a la luz del derecho internacional en esa materia son el relativo a las víctimas⁴⁹ y el que tienen los reos en el sistema penitenciario.⁵⁰

De las páginas precedentes resulta evidente una cuestión: la seguridad pública, como función pública y como derecho humano, sostiene un universo jurídico y social. Su mera consideración como factor penal y policiaco parece ser miope y parcial. Su universo resulta extenso en el sistema jurídico mexicano, al tener un alcance de función pública, servicio público y como derecho humano. Al contrario de la argumentación planteada, en México se advierte su talante social y político. Es por ello que su análisis en los últimos años ha resultado en especial prolijo y complejo. Las reformas legales y administrativas han intentado trazar un nuevo modelo institucional que haga más eficaz la actividad de los diferentes actores que forman parte de la seguridad pública, esto

⁴⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, pleno, XXXII, enero de 2011, p. 66, tesis aislada.

⁴⁹ *Cfr.*, por ejemplo, las sentencias de la CIDH, en las que se menujan principios sobre las víctimas: “Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los niños de la calle)”, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, en la que se lee, en el párrafo 79: “en la época en que sucedieron los hechos, existía en Guatemala un patrón común de acciones al margen de la ley, perpetradas por agentes de seguridad estatales, en contra de los ‘niños de la calle’; esta práctica incluía amenazas, detenciones, tratos crueles, inhumanos y degradantes y homicidios como medio para contrarrestar la delincuencia y vagancia juvenil”; “Caso Blake. Sentencia del 24 de enero de 1998”; párrafo 97: “Así interpretado, el mencionado artículo 8.1 de la Convención comprende también el derecho de los familiares de la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia”. En el voto razonado del juez A. A. Cancado Trindade, del “Caso Bámaca Velázquez”. Sentencia del 25 de noviembre de 2000. Se refiere al derecho y respeto a los muertos: “El derecho internacional humanitario también impone expresamente el respeto a los restos mortales de las personas fallecidas, así como a una sepultura digna para los mismos”.

⁵⁰ Esta es una de las cuestiones que deben analizarse en la temática de la seguridad pública. Véase, Juan Ramírez Marín, *Seguridad pública y constitución*, México, Porrúa / Universidad Anáhuac, 2003, p. 395.

Introducción

en particular a partir de 1994, y en junio de 2011, con la importante reforma de derechos humanos. Asimismo, como se ha podido constatar, las propuestas para el mejoramiento del sistema de seguridad pública están en efervescencia. Desde diferentes trincheras se ha buscado identificar los aspectos que deben modificarse para asegurar la obligación del Estado mexicano. Es innegable la fuerte corriente regional de enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana, a fin de buscar la consolidación del sistema democrático en América Latina.

Como se logra advertir, el nuevo paradigma de seguridad pública requiere la convergencia de diversos esfuerzos institucionales. No sólo en el ámbito legislativo o de los actores políticos, sino fundamentalmente desde la actividad de las propias entidades gubernamentales. En otros términos, la seguridad pública muestra, de manera palmaria, la necesidad de conjuntar actividades para lograr establecer un modelo eficaz desde el cariz jurídico, pero también desde el vértice administrativo. Los derechos fundamentales, como horizonte político y jurídico de la democracia mexicana, se establecen como un factor decisivo en la creación de instrumentos de equidad social y también como elementos determinantes de la materialización del pacto federal.

La seguridad pública debe tener estándares comunes a las diversas entidades de la República, que son los principios de los derechos humanos, entendiéndolos no como un cúmulo de prerrogativas que deben ser respetados por el Estado mexicano y sus diferentes instancias, sino tomando consciencia de que estos derechos buscan establecer dentro de la comunidad política criterios de respeto, tolerancia, igualdad y libertad. En una frase: asegurar la convivencia social. Los derechos fundamentales son el criterio facilitador de los principios basilares de toda democracia, y en la seguridad pública encuentran su mejor forma de expresión, ya que aseguran la justicia en una comunidad política.⁵¹

⁵¹ Georges de Leval, "Droits de l'homme et réflexion sur l'efficacité de la justice", en *Les droits de l'homme et l'efficacité de la justice*, Bruselas, Larcier, 2010, pp. 299-326.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD:
UN DEBATE ABIERTO

CARLOS BARRACHINA

Seguridad y derechos humanos son conceptos complementarios, de la misma forma que lo son ciudadano y democracia. En el ámbito académico encontramos un debate abierto sobre cómo debe adjetivarse el concepto “seguridad” en función de a quién y cómo debe brindarse la misma. La seguridad puede ser entendida como algo referente a la nación o al individuo, entendido como ciudadano. La seguridad puede proveerse de manera autoritaria o democrática, de forma pública o privada. Como consecuencia de los procesos de globalización, la seguridad pública ha dejado de entenderse como algo que se ofrece sólo al ciudadano, concebido desde una acepción tradicional. Las ideas vinculadas con el concepto de derechos humanos han propiciado que el término seguridad se transforme y se considere como algo que no sólo debe ser otorgado al integrante de una comunidad política delimitada. A partir de este enfoque, el Estado asume la responsabilidad de proteger al ser humano como individuo o como ciudadano de la aldea global.

El objetivo de este capítulo es analizar cómo ha evolucionado el concepto de seguridad, que va desde su concepción como protectora contra las amenazas del Estado, hasta una en la que el Estado, además de proteger su territorio, es capaz de promover el bienestar de sus ciudadanos al tiempo de garantizarles el respeto a sus derechos humanos.

A partir del siglo XVII, la consolidación del Estado-nación, y el fortalecimiento de un aparato burocrático al servicio del mismo, debilita y acaba fracturando la idea del derecho divino como fuente de legitimidad de los gobernantes. Al mismo tiempo, con base en las premisas de la protección del orden, se sofisticó el aparato de dominación al servicio de los grupos en el poder. Por otro lado, a partir del siglo XVIII se abrieron paso las ideas de igualdad de los individuos, del contrato social, del Estado de derecho como expresión de la voluntad general, e inclusive, de los contrapesos institucionales para limitar los abusos y asegurar la convivencia en el interior del sistema político.

A lo largo del siglo XIX, el autoritarismo siguió presidiendo la mayor parte de las relaciones sociales en América Latina, a pesar de las nuevas dinámicas que surgieron en el ámbito político. Ello significó mantener una burguesía constituida al estilo del antiguo régimen, una administración pública militarizada a su servicio, grandes desigualdades socioeconómicas, y la percepción entre las élites de que sólo unos pocos eran aptos para dirigir la sociedad. Este siglo también fue testigo del máximo esplendor de la idea del individuo, del surgimiento de la conciencia política del proletariado, y del reclamo popular según el cual la ciudadanía no tiene que ver exclusivamente con la propiedad o la educación, sino con la pertenencia a una comunidad. En este contexto, el concepto de

ciudadanía se fue abriendo paso y se entremezcló con las ideas que emanaron a partir del concepto de derechos humanos para dar nacimiento a perspectivas éticas y jurídicas según las cuales ni el lugar de origen, ni la pertenencia a una comunidad en particular deben ser impedimento para que una persona goce de seguridad, entendida como protección a sus derechos esenciales.

Durante el siglo XX en América Latina, el papel central del nacionalismo, la evolución de la conciencia de clase y las violentas transformaciones sociales reforzaron la importancia de la estatalidad en la mayor parte de los países de la región. El Estado, partiendo de principios ideológicos diversos, consolidó una administración compuesta por ciudadanos profesionalizados en el servicio público, que trató de reducir las desigualdades y hacer progresar a la sociedad, con modelos muy diferentes de toma de decisiones. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, el comunismo y la democracia liberal compitieron como enemigos, e hicieron confluír ideología y nacionalismo, motivo por el cual en gran parte de América Latina se fortaleció el concepto de seguridad nacional, en particular en el discurso ideológico, y en una posible traición o subversión de nacionales que buscaban socavar las esencias del régimen político.

En esta época fue común el concepto de enemigo interno, y en gran medida prevaleció el supuesto de que la supervivencia de un Estado es un valor superior a otros derechos individuales o colectivos. Así, durante gran parte del siglo XX las élites políticas latinoamericanas utilizaron su poder de manera autoritaria, organizando a las agencias de seguridad en función del interés de la preservación del grupo dominante. Incluso, en algunos países de la región la función de la seguridad pública fue asumida por militares, por lo que dicho aspecto fue relegado a un plano secundario, ya que el Estado —y no el individuo— fue considerado como la unidad receptora y merecedora de seguridad, mientras que el valor de la seguridad de las personas fue medido sólo en función de qué tanto contribuía a la del Estado. De ahí se desprende que el atributo esencial que se adjudicaba a la función policial era el de ser una fuerza dedicada a mantener el orden, y no a la provisión de seguridad.

Diferentes organismos y personas han defendido formalmente la importancia del respeto y la protección a los derechos humanos en América Latina, y no debe menospreciarse la importancia de las regulaciones que se acordaron a partir de la creación de la Organización de Naciones Unidas; de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, o del trabajo de organismos como la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, la multilateralidad no logra consolidarse de manera efectiva; de hecho, a pesar del mantenimiento de la institucionalidad, no se consigue abrir espacio entre las grandes potencias, ni entre los que privilegian la “razón de Estado” por encima de cualquier otra consideración.¹

¹ De la misma forma, la Guerra Fría y sus lógicas restringen el que de manera práctica el concepto de los derechos humanos no trascienda al ámbito de la seguridad. De hecho, hoy día, a pesar de los esfuerzos multilaterales, las grandes potencias todavía presentan una contradicción entre los conceptos de democracia y seguridad nacional, y no ratifican acuerdos importantes que privilegien el respeto de los primeros.

Así, los acuerdos entre unos pocos, justificados mediante la invocación de un interés superior, prevalecieron frente a las propuestas que planteaban la emancipación y la protección de los individuos como ejes centrales para medir el éxito de un Estado.

En el contexto de la Guerra Fría, especialmente en los sectores de la seguridad, se desconfiaba del ciudadano, y se imaginaban escenarios de conflicto con el “enemigo interno”, aduciendo que la seguridad del Estado y la del ciudadano no estaban íntimamente ligadas. De esta manera, los responsables de brindar seguridad, en su estatus de servidores públicos, respondieron con lealtad vertical a las autoridades en turno, lo que los alejó del ciudadano, en particular del que manifestaba su opinión política, ya que éste era considerado como un potencial obstáculo al mantenimiento del orden. Por otra parte, la actividad del poder legislativo y de los partidos políticos se confundió con un partidismo interesado, que repudiaba el ejercicio de algunas libertades fundamentales, al considerarlas como una manera innecesaria de politizar el sistema político.

En este escenario el poder judicial con frecuencia no era independiente del ejecutivo, por lo que se dificultaba el equilibrio institucional. Sin embargo, en algunos contextos democráticos en América Latina persisten rasgos autoritarios, que han dado poco espacio a la reflexión sobre el pacto social que da origen a la nación, y poco se ha analizado el significado del término “ciudadano”.² En estas condiciones, y a pesar de las declaraciones a favor de la democracia, ha sido muy difícil avanzar en la consolidación de la misma, y romper con costumbres y actitudes difíciles de modificar de manera rápida.

No obstante, el fin de la Guerra Fría abrió una oportunidad para el avance de la democracia, y para que la doctrina de la seguridad nacional fuera perdiendo fuerza en algunas de nuestras sociedades.³ El enemigo interno perdió sentido,

² Sin embargo, es pertinente destacar que en el caso de México, la Secretaría de Seguridad Pública ha creado la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, a fin de facilitar y abrir espacios de comunicación y participación social.

³ Uno de los mejores libros que analizan el tema de la doctrina de seguridad nacional es quizá, el de Francisco Leal, *El oficio de la guerra*, editado en 1994. Otro de los clásicos que analiza el concepto y sus consecuencias es el de Sergio Aguayo y Bruce Bagley, eds., *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, de 1990.

Uno de los aspectos más interesantes del debate es si el concepto de seguridad nacional debe utilizarse, independientemente del mal uso que se hizo de él durante la Guerra Fría, o si debe rechazarse para referirse a la política de defensa en general. En efecto, la doctrina de seguridad nacional cargó de significado negativo el concepto. Por tal razón, para algunos analistas es preferible hablar de “seguridad” o de “defensa”, sin adjetivar, entre otras cosas porque el calificativo de “nacional” se encuentra implícito en los conceptos anteriores. Sin embargo, Aguayo y Bagley apuestan porque se mantenga el uso del concepto, argumentando que su mala utilización no hace que pierda su fuerza explicativa.

Ver también Raúl Benítez, “La seguridad nacional, la transición política y la globalización. Los desafíos de Vicente Fox”, en *Este País*, pp. 14–21. Este autor distingue entre diferentes esferas de la seguridad mexicana: seguridad interna, que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del Estado de derecho; seguridad nacional, concepto en el que las variables externas a la gobernabilidad, económicas y sociales, así como de impartición de justicia y la estructura de defensa del país, se vuelven factores determinantes de ella; seguridad perimetral, geopolítica o trinacional, derivada del Tratado de Libre Comercio (TLCAN); la seguridad hemisférica, que implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con

y fue necesario articular nuevas definiciones y plantearse otros escenarios. En este contexto, la comunidad internacional inicia una serie de reflexiones encaminadas a redefinir el concepto de seguridad.⁴ A mediados de la década de 1990, la Organización de las Naciones Unidas defiende el concepto de “seguridad humana”, al que Centroamérica y más tarde Colombia sumaron el de “seguridad democrática”. Finalmente la Organización de Estados Americanos (OEA), primero en Bridgetown, Barbados en el 2002, y después en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, celebrada en octubre de 2003 en la ciudad de México, acuña el concepto de “multidimensionalidad de las amenazas”, para tratar de explicar los retos futuros que debía enfrentar el continente. En todas estas definiciones y conceptos se encuentra la idea de un término de seguridad alejado de la definición estatista tradicional, y cercano a la seguridad de las personas y a la democracia.⁵

Seguridad pública

En el debate sobre la redefinición del concepto de seguridad existen dos dimensiones que es importante diferenciar: el que se refiere a la seguridad pública y el de la seguridad nacional. Es pertinente mencionar que el objetivo de este libro es reflexionar sobre las acciones que ha realizado la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) de 2006 a 2012 para impulsar el respeto a los derechos humanos en el desempeño y servicio de sus elementos. No obstante, y a pesar de incluir en el presente documento un componente más apegado al término de seguridad democrática, se favorecerá la dimensión de la seguridad pública. En ocasiones, por circunstancias de dinámicas históricas particulares, se han podido confundir ambas dimensiones. La modernización del Estado obliga sin embargo a que se distingan.

El concepto de seguridad pública existe a partir de que se vuelve necesario ordenar la convivencia de los seres humanos en las distintas formas de organización política. Los “bandos de buen gobierno”, el cuidado de la seguridad pública, son algo tan antiguo como las ciudades, u otras formas comunitarias de convivencia que haya podido tener el ser humano. Como se ha mencionado, en la mayoría de las sociedades esta función fue asumida por militares, por la inexistencia de otro tipo de administración pública que desarrollara esta función, lo que ha provocado que en ocasiones se confunda el concepto con

los países del hemisferio; y finalmente la seguridad internacional, que se refiere a la relacionada con la ONU y otras organizaciones internacionales. Desde esta perspectiva el concepto tiene utilidad. Por otra parte, se ha observado que hay quienes utilizan el concepto de “seguridad estatal”, con la idea de superar la mala memoria que provoca el de “seguridad nacional”.

⁴ No debe confundirse el modelo de seguridad que los países están tratando de definir como el más conveniente para su futuro con la reforma que México está impulsando en su modelo de seguridad pública.

⁵ A pesar de que la definición de seguridad que se aprobó en Bridgetown y en la ciudad de México buscaba reflejar la suma de las amenazas percibidas por los diferentes países de la región americana, no logró en la realidad hacer que se abandonara por completo la tentación estatista.

el de seguridad nacional. Con la especialización y la modernización del sector público, las dimensiones se independizan y las sociedades se dotan de policías y de militares, a los que se les capacita para desarrollar, de manera efectiva, las misiones que les son encomendadas.

En las siguientes páginas se analizará el origen, contenido y razonamientos que se encuentran detrás de conceptos previamente mencionados, y que la comunidad internacional ha estado discutiendo desde mediados de la década de 1990; en ellos se integran e interpretan tanto el concepto de seguridad pública, como el de defensa o seguridad nacional.

Seguridad humana

En 1994 se publicó el *Informe sobre el desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La creación en 1998 de la Red de Seguridad Humana, integrada en principio por doce países de diferentes regiones del mundo, entre los que se encontraban Chile, desde el inicio, y Costa Rica más adelante;⁶ los talleres de la UNESCO relacionados con la promoción del concepto de seguridad humana,⁷ la publicación en 2001 del informe *La responsabilidad de proteger*, de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado,⁸ y la publicación en 2003 del informe de la Comisión de Seguridad Humana⁹ *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, son los precedentes y muestras multilaterales más claros para impulsar este paradigma de la seguridad. En América Latina la colaboración del 2001 al 2003 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede en Chile, con la UNESCO y el gobierno de Canadá, impulsaron, como reconoce Goucha,¹⁰ importantes debates en la región que se materializaron en trabajos como *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, publicado en 2002, y *Promover la seguridad hu-*

⁶ En 2002 eran trece los países integrantes de la red: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda, Jordania, Holanda, Mali, Noruega, Eslovenia, Tailandia, Suiza, y Sudáfrica. Francisco Rojas y Claudia Fuentes, *Promover la seguridad humana. Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, p. 27.

⁷ Señala Moufida Goucha, en *op. cit.*, p. 10 “que desde 1994 la UNESCO inició estos talleres promoviendo un nuevo concepto de seguridad. En el año 2000 adopta un plan de acción para la promoción de la seguridad humana, y en 2002 este concepto pasa a figurar entre los doce conceptos estratégicos de la organización, enunciados en su ‘Estrategia a Plazo Medio para 2002–2007’”.

⁸ En septiembre de 2001 el gobierno de Canadá, con el apoyo de fundaciones importantes, anuncia la creación de esta comisión, que respondía al llamado de Kofi Annan para que la comunidad internacional alcanzara un acuerdo en torno a la intervención humanitaria. En diciembre del 2001 publican el informe. Fuentes y Rojas, *op. cit.*, p. 31.

⁹ Creada en el 2001 en el contexto de la Cumbre del Milenio y con el apoyo de Japón, se propuso “reflexionar sobre las maneras de: a) promover el entendimiento público de la seguridad humana y de los imperativos que esta perspectiva conlleva; b) desarrollar el concepto de seguridad humana como una herramienta operativa para la formulación y aplicación de políticas; y c) proponer un programa de acción con miras a determinar las medidas más convenientes para enfrentar las amenazas a la seguridad humana”. *Ibid.*, p. 28.

¹⁰ *Ibid.*, p. 11.

mana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe, aparecido en 2005.¹¹

Enarbolado por el gobierno canadiense desde inicios de la década de 1990,¹² la lógica del concepto de seguridad humana se basa, según Jorge Nef, en la noción de vulnerabilidad mutua: “situaciones como la epidemia del SIDA y otras amenazas a la salud, el deterioro del medio ambiente, la progresión de las crisis económicas y financieras globales, el narcotráfico, la expansión y propagación de conflictos globales, la hambruna, los desplazamientos poblacionales catastróficos, y el terrorismo, son peligros reales para los cuales los paradigmas tradicionales no funcionaban.”¹³ En opinión de Nef, aunque la inseguridad es un efecto compuesto por múltiples factores, es posible distinguir cinco dimensiones sustantivas interrelacionadas: ecológica, económica, social, política y cultural.

Así, la seguridad humana es un concepto amplio, que se focaliza en la persona y no en los Estados, y que trata de resolver las debilidades y vulnerabilidades que llevan a la inseguridad en un sentido amplio.

Fuentes y Rojas¹⁴ identifican tres puntos fuertes del concepto de seguridad humana y dos limitaciones. Entre los primeros están su naturaleza integradora y su foco en la seguridad de las personas; su carácter multidimensional, que incluye los aspectos que afectan a la seguridad de las personas (políticos, económicos y sociales); y su acento en el multilateralismo y la cooperación. Para estos autores los problemas especialmente importantes en el contexto latinoamericano, dadas las insuficiencias que presentan sus sistemas democráticos, son la amplitud del campo de acción y la introducción de la dimensión de seguridad en las prioridades del desarrollo.¹⁵

¹¹ En el 2007, durante la IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa, que tuvo lugar en Madrid, organizada por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, se reflexionó sobre el concepto de la seguridad humana, y se publicaron las ponencias presentadas, en el trabajo editado por Isidro Sepúlveda, *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*.

En la ponencia presentada por Francisco Rojas Aravena, secretario general de la FLACSO, y principal impulsor del debate en la región, se reconoció el apoyo de Estados como Canadá, Sudáfrica y Japón en el fomento de este concepto. No obstante, Rojas Aravena anunció en la conferencia de ministros de defensa, celebrada en Managua, Nicaragua, en el 2006, que entre los países de la región que señalaron a la seguridad humana como un objetivo, no se encontraba Canadá, uno de los Estados que promovió e hizo de este concepto un elemento central de sus políticas internacionales. Este señalamiento coincide con la advertencia que hicieron Carlos Barrachina y Juan Rial de la posibilidad que desde el 2005 se hubiera iniciado un proceso de estancamiento en la voluntad de los principales actores regionales por impulsar la democratización del sector defensa y de la necesidad que desde las instituciones multilaterales, así como desde los países mismos, se siguiera avanzando en el proceso. Barrachina y Rial, “Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas”, en *América Latina Hoy*, p.132.

¹² La política exterior canadiense es impulsada estos años por el ministro Lloyd Axworthy. Los posteriores publicaciones del libro de Ivan Head, *On a Hinge of History. The Mutual Vulnerability of South and North* y de Jorge Nef *Human Security and Mutual Vulnerability. The Political Economy of Global Relations* marcan el referente intelectual inicial del concepto. Como se ha señalado, el PNUD impulsará el desarrollo del mismo situándolo en el centro de muchos debates dentro del sistema de Naciones Unidas.

¹³ Jorge Nef, “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en Rojas y Goucha, *op. cit.*, p. 42.

¹⁴ Fuentes y Rojas, *op. cit.*, pp. 51–54.

¹⁵ Esta segunda limitación es la que más críticas y suspicacias ha levantado entre los concedores de la debilidad político-institucional de la región latinoamericana. Barrachina y Rial, en *op. cit.*,

Para estos autores la seguridad humana tiene un componente ético y otro normativo. Desde una perspectiva ética, la seguridad debe ser entendida como una noción que promueve el respeto y la protección de las personas. En este sentido, los derechos humanos constituyen el núcleo de este concepto. La dimensión normativa se entiende desde la perspectiva de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la evolución del derecho internacional en torno a la protección de la persona se relaciona con una creciente universalización de los principios y valores, que comprenden la promoción de los derechos de los ciudadanos, su bienestar y su libertad personal.¹⁶

Según Rojas, la seguridad humana se logra de manera más eficiente en regímenes democráticos, porque la democracia potencia el ejercicio de los derechos de las personas y facilita la resolución pacífica de los conflictos. En su opinión los sistemas democráticos están mejor preparados para que las autoridades gubernamentales sean fiscalizadas en materia de derechos humanos, además de que permiten a los ciudadanos involucrarse en los procesos políticos.

Seguridad democrática

Centroamérica es una de las regiones más castigadas por los efectos de la doctrina de seguridad nacional. Tras la aprobación del Tratado Marco de Seguridad Democrática, sustentado en 1995, se empieza a utilizar el concepto de seguridad democrática sobre la base de dos ideas fundamentales, como señala Bernardo Arévalo de León:

En primer lugar, la convicción de que en un régimen democrático los intereses de seguridad del Estado no pueden entrar en contradicción, ni subordinar los intereses de seguridad de las personas. En segundo, que las condiciones de seguridad que los seres humanos requieren para su desarrollo y que al Estado le corresponde procurar en cumplimiento de sus funciones básicas, no se limitan a los temas político-militares tradicionales ni a las cuestiones de orden público, sino que incorporan al conjunto de temas políticos, económicos y sociales que aseguran una vida libre de riesgos y preocupaciones.¹⁷

y Fuentes y Rojas, *op. cit.*, p. 54, justifican el punto de la siguiente forma: “La segunda insuficiencia de este concepto se relaciona con la posibilidad de integrar el tema de la seguridad en los planes de desarrollo y con la superposición de esos planes. Es decir, la posibilidad de que se produzcan respuestas de índole militar a cuestiones propias del desarrollo. En este sentido, es necesario recalcar que aun cuando los problemas vinculados al desarrollo y a la seguridad están íntimamente ligados, es importante avanzar en la delimitación de los respectivos campos de acción e insistir en que se trata de ámbitos diferentes, y en la necesidad de que se articulen de manera armónica. En este sentido, en el contexto latinoamericano hay que hacer especial hincapié en: a) la focalización de las funciones de las fuerzas armadas y policiales en el marco de un sistema democrático. Es fundamental delimitar los marcos legales con el objetivo de evitar la militarización de las policías o una ‘policialización’ de las fuerzas armadas; e b) instaurar una coordinación efectiva entre los organismos civiles y militares para enfrentar de manera eficaz las nuevas amenazas a la seguridad”.

¹⁶ Fuentes y Rojas, *op. cit.*, pp. 65–68.

¹⁷ Bernardo Arévalo, “Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia”, en Rojas y Goucha, *op. cit.*, p. 151. Un

Sin esta redefinición del concepto de seguridad y defensa, y sin la adecuación de las fuerzas militares a la democracia para que cumplan con sus misiones tradicionales, no hubiera sido posible lograr pactos de convivencia en sociedades que salían de conflictos tan dramáticos como los centroamericanos.¹⁸ Esta experiencia fue muy positiva como ejemplo de medidas concretas que insertaban a las fuerzas armadas como instituciones políticas de Estados, que aunque débiles en lo institucional, pretendían orientarse hacia nuevas coordenadas democráticas. La desconfianza del adjetivo “nacional” se debe a que en nombre de la nación se justificaron muchas políticas que iban en contra de los ciudadanos. Con el concepto de seguridad democrática se intentó demostrar que la defensa y la seguridad como políticas de un régimen democrático deben respetar y velar por los intereses del colectivo, que se manifiestan en los canales democráticamente establecidos, y no tiene que ver con la voluntad de determinados grupos de poder.

En Centroamérica, y más tarde, aunque por otras razones, en Colombia, la seguridad democrática trata de explicar cuáles deberían ser los referentes de seguridad y defensa, en un contexto en el que las fuerzas armadas habían gozado de un poder muy amplio, y disfrutado de una autonomía histórica que se sustentaba en la importancia política que tenían.

En 1995 se lleva a cabo la primera conferencia de ministros de defensa de las Américas, en Williamsburg, Estados Unidos. A partir de ese momento la administración de Clinton, con el secretario Perry a la cabeza, trata de impulsar la democratización del sector defensa en la región. Para tal fin se invierten recursos y se crea el Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa (CHDS) en 1997. También se financian diferentes actividades de formación e impulso a la investigación académica en este rubro.

A partir de este momento, y básicamente hasta 2005, el gobierno de Estados Unidos, junto con la mayoría de los países de la región y la OEA, inician un esfuerzo encaminado a formar civiles para trabajar en el sector defensa.¹⁹

También desde el ámbito académico, un grupo de intelectuales, entre quienes destacan: Juan Rial, Louis Goodman, Johanna Mendelson-Forman, Francisco Rojas Aravena, Raúl Benítez Manaut, Alejo Vargas Velásquez, Héctor Luis Saint-Pierre, Margaret Daly Hayes, María Celina D’Araujo, Roberto Cajina, Gabriel Aguilera Peralta, Jaime Garreta o Hal Klepak, entre muchos otros, impul-

libro que constituye una referencia obligada para estudiar este concepto es el de Bernardo Arévalo de León, Patricia González y Manolo Vela, *Seguridad democrática en Guatemala. Desafíos de transformación*, publicado en 2002.

¹⁸ Los casos argentino y chileno son también paradigmáticos en este sentido. Sus fuerzas armadas hacen un esfuerzo por mostrar transparencia y aceptación del sistema democrático, en un deseo por ganarse el apoyo popular. El proceso de elaboración de libros blancos de defensa representa un buen ejemplo de este intento, tanto de transparentar las políticas, como de acercarse a la ciudadanía.

¹⁹ Aparecen publicadas aportaciones sobre libros blancos entre otros trabajos en Carlos Barrachina “Libros blancos de defensa como instrumento de reforma del sector”, en *Co-Incidencias*, núm. 1, y “Programa interno y medidas de confianza mutua. Los libros blancos en América Latina bajo una perspectiva comparada”, en Sepúlveda, Isidro y Sonia Alda, coords., *La administración de la defensa en América Latina*, t. III. En Barrachina y Rial, *op. cit.*, se reflexiona sobre la democracia, los ministerios de defensa y los nuevos conceptos de seguridad desde una perspectiva crítica.

san el avance de estos estudios, al crear, a finales de 2001, la Red de Estudios de Seguridad de América Latina (RESDAL), que hoy cuenta con más de 300 integrantes.²⁰

Alejo Vargas, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, reconoce, que:

La Seguridad Democrática, como nueva manera de aproximarse al concepto de seguridad, surge en Centroamérica en un contexto caracterizado por la terminación de la Guerra Fría, el posconflicto armado en la región y la búsqueda por construir sociedades más equitativas y consolidar democracias a mediados de los noventa. Inspirado entre otros, en los trabajos de la Comisión Sudamericana de la Paz, este concepto de seguridad está influido por el enfoque de la Seguridad Humana, que otorga prioridad y centralidad a la protección de la persona humana, a través del respeto de los derechos humanos y, por supuesto, al fortalecimiento de las instituciones democráticas.²¹

Para Vargas²² la concepción de seguridad democrática en Colombia y América Central se basa en los mismos postulados, y la define como un nuevo enfoque de la seguridad, que tiene por objeto la protección de los ciudadanos. La diferencia se encuentra, según este autor, en las amenazas que enfrentan. Para Colombia sus amenazas son: el terrorismo, el negocio de drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro, la extorsión y el homicidio. En el Tratado Marco de Seguridad de Centroamérica el acento está puesto en el área social, en la lucha contra la pobreza, el deterioro del medio ambiente, la defensa del patrimonio cultural y los derechos económicos.

En Colombia, señala el mismo autor,²³ uno de los resultados de la política de defensa y seguridad democrática, ha sido el proceso de fortalecimiento de las fuerzas armadas para seguir enfrentando el conflicto armado interno, mediante el aumento del pie de fuerza y la creación de unidades elite con finalidades

²⁰ A estos esfuerzos se unieron, desde España, los anteriores ministros de defensa del gobierno de esa nación, Narcís Serra y Gustavo Suárez Pertierra, quienes mediante el Instituto General Gutiérrez Mellado, y con el apoyo de sus dos subdirectores José Antonio Olmeda e Isidro Sepúlveda, posteriormente director del Instituto, realizaron un trabajo de apoyo muy valioso, al publicar documentos y organizar, cada año, diferentes semanas iberoamericanas sobre paz, seguridad y defensa, durante las cuales los académicos pudieron intercambiar sus opiniones. El Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa había organizado una interesante conferencia anual, llamada REDES, en la que se involucró a un buen número de académicos y profesionales de la seguridad y la defensa de toda la región. REDES fue desarticulada en marzo de 2004 por los “halcones” republicanos, y no se volvieron a organizar estos encuentros. La política y el espíritu del centro cambió hacia los intereses realistas que defendía la administración del presidente Bush. La página web de Resdal es www.resdal.org. Posteriormente se concretaron nuevos esfuerzos del mismo tenor, entre los cuales cabe citar el del Colectivo de Seguridad con Democracia en México (CASEDE), en el que México integró de forma eficiente los esfuerzos que desde hace tiempo y en muchos frentes ha realizado para defender y promover los derechos humanos, la democracia y la seguridad, o los del Instituto de Estudios Estratégicos y de Políticas Públicas (IEEPP), en Nicaragua, con Raúl Benítez y Javier Meléndez a la cabeza, respectivamente. Estos esfuerzos se institucionalizaron de forma sólida y hoy día prosiguen con sus actividades.

²¹ Alejo Vargas, 2007, p. 121.

²² *Ibid.*, p. 137.

²³ *Ibid.*, pp. 142–147.

estratégicas. Vargas es crítico con el desempeño de la política de seguridad democrática en Colombia, porque en su opinión se ha basado en la lógica estatal, y se ha actuado en términos exclusivamente militares, como si todavía continuara la Guerra Fría. Al parecer, cambiaron los conceptos o las definiciones, pero se sigue actuando de la misma forma que antaño:

Es importante, desde los sectores democráticos, entender que el problema no es la seguridad como tal, sino la manera como se entiende ésta y que no se puede dejar el tema de la seguridad en manos exclusivas de los sectores más autoritarios de la sociedad [...] Las opciones políticas democráticas deben proponerle a sus sociedades alternativas acerca de cómo manejar el tema de la seguridad, tanto la ciudadana, como la pública y la nacional [...] La seguridad y la defensa, en una sociedad democrática, deben basarse en una nueva relación entre Sociedad y Fuerzas Armadas, marcada por la cooperación, el respeto mutuo, la estricta sujeción a las normas constitucionales y legales.²⁴

En Centroamérica, la debilidad de los Estados no ha podido con la autonomía de los militares, y paradójicamente el poder de éstos ha aumentado al estar a cargo de funciones de orden público que tienen que ver con el desarrollo de esos países. Si bien es cierto que los ejércitos se han mantenido políticamente disciplinados; en Guatemala y El Salvador los militares siguen al frente del Ministerio de Defensa, y no se permite injerencia de los políticos, salvo la del Presidente, en su calidad de jefe de las fuerzas armadas, en asuntos relacionados con la institución.

En Nicaragua el ejército se resistió contra los gobiernos liberales, incluso cuestionando al Presidente sobre la presencia de civiles en el Ministerio de Defensa y sobre la propia capacidad del ejecutivo para tomar decisiones en asuntos relacionados con la defensa de país. En la actualidad se encuentran de nuevo autónomos y configurados como un importante grupo de presión, con los sandinistas en el poder y Daniel Ortega como Presidente.²⁵

Los militares hondureños, que formalmente son los más disciplinados y han cuestionado su participación en operativos de orden público, deben tener mucho cuidado en recuperar una imagen que quedó muy dañada tras su desempeño político en la década de 1980. Actualmente siguen gozando de una autonomía importante, con un ministro civil al frente de una oficina compuesta por

²⁴ *Ibid.*, p. 148, y Jaime Fajardo, en "Medellín, laberintos y encrucijadas en Casa de Paz" pp. 35-36., "Conversatorio de Seguridad Urbana. Módulo Medellín" ASDI/Casa de Paz, Medellín, 2011: pp. 28-37. Fajardo concuerda básicamente con el análisis de Vargas, y señala "Cuáles fueron las ventajas de la Seguridad democrática frente a estos hechos. Y empieza uno a reconocer que su diseño, su foco sustancial, no fue otro que el problema de la guerrilla hacia las zonas de frontera. Alejarla de los grandes centros urbanos. Cortar o reducir algunos de sus cordones de 'abastecimiento' y 'movilidad'. Y en este sentido, nadie desconoce sus importantes éxitos. Pero mientras eso sucedía, hubo un gran fenómeno que estaba creciendo en las grandes ciudades del que no queríamos darnos por enterados. Descuidamos y le dimos un mal tratamiento al tema de la seguridad urbana".

²⁵ Carlos Barrachina, *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*.

oficiales militares. Sin embargo, su imagen quedó cuestionada tras el confuso papel que jugaron en el golpe de Estado del 28 de junio del 2009. Al final, salvo en contadas circunstancias, ni en Centroamérica ni en Colombia el concepto de seguridad democrática ha logrado cumplir con su objetivo teórico.

Multidimensionalidad de las amenazas

El concepto de la “multidimensionalidad de las amenazas” se estableció en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que tuvo lugar en Bridgetown, Barbados, el 4 de junio del 2002. Se trata de un concepto producto de una reinterpretación de la “seguridad humana”, y de las grandes diferencias existentes entre las agendas de seguridad y los intereses de los países integrantes de las Américas.²⁶ En una solución diplomática, la OEA decidió que todas las amenazas a las personas que los Estados miembros señalaran como propias integrarían la nueva agenda de seguridad del hemisferio occidental. Se definió que temas tan dispares como la lucha contra el SIDA y los desastres naturales, que para los países del Caribe eran una prioridad, con otros temas, como la lucha contra el narcotráfico o el terrorismo, que son prioritarios para Estados Unidos o Colombia, o la lucha contra la pobreza, que fue defendido por países como Brasil o Venezuela, formarían parte de la agenda.

La Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, que se llevó a cabo en la ciudad de México el 27 y 28 de octubre del 2003, se encargó de confirmar esta nueva apuesta por ampliar los conceptos, pero dicha ampliación no pudo escapar a la lógica estatista, a pesar de su intención de crear un nuevo concepto apegado a la seguridad humana y a la democracia.

La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, presidida por el embajador mexicano Ruiz Cabañas, se reunió en Washington, D.C., de 2001 a 2003. Durante este periodo se discutió la necesidad de tratar de generar un nuevo concepto que sustituyera al de seguridad nacional, que había prevalecido durante la Guerra Fría. La dinámica consistió en discutir diferentes borradores y documentos aportados por los países miembros y por diferentes expertos, a fin de dar continuidad al espíritu que desde la Organización de las Naciones Unidas se estaba impulsando en relación con el concepto de seguridad humana.

Se convocó a militares, policías, juristas y académicos, y se desarrolló un esfuerzo que al final no trató de invocar una nueva definición de seguridad colectiva, sino abrazar un objetivo menos ambicioso, pero que se consideró importante: identificar cuáles eran las amenazas a la seguridad de las personas en el hemisferio. La heterogeneidad de los países, sus diferencias, sus distintas preocupaciones generaron que la agenda que finalmente se aprobó fuera, según algunos autores, muy amplia y poco operativa.

²⁶ Raúl Benítez, “Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI. El desafío de la cooperación multinacional”, ponencia presentada durante la Conferencia de Ejércitos Americanos, en Ottawa, Canadá, el 29 de septiembre de 2003.

En Chile, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) presentó un trabajo durante la XXXIII Reunión de la Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en junio del 2003. En este trabajo se enlistan las seis variables más importantes, que en lo básico reflejaban las preocupaciones de los países de la OEA y que luego, con pequeñas variaciones, se materializarían en la declaración de octubre de ese mismo año.²⁷ Estas variables son:

1. Vulnerabilidades económico-sociales. Incluye aspectos tales como el crecimiento económico, la deuda externa, el desempleo, las mujeres y jóvenes, el desarrollo humano, la pobreza, la desigualdad, el gasto público y la salud.
2. Vulnerabilidades relacionadas con la integración social. Incluye aspectos de migración, pueblos indígenas y multiculturalidad, además de tecnologías e integración social.
3. Vulnerabilidades político-institucionales. Integra aspectos como recurrencia de crisis, derechos políticos y civiles, corrupción, crisis de representatividad de los partidos políticos y percepción de la opinión pública.
4. Vulnerabilidad de la seguridad internacional (tradicional). Contempla conflictos interestatales, conflictos limítrofes pendientes, conflictos transnacionales, narcotráfico, lavado de dinero, terrorismo, tráfico de armas pequeñas y la situación en Colombia.
5. Vulnerabilidades de la seguridad interna. Se refiere a violencia social y delincuencia, y a la violencia institucionalizada.
6. Vulnerabilidades ambientales. Incluye los temas de deforestación y agua.

Las difíciles circunstancias de la consolidación del proceso de democratización de la seguridad latinoamericana se complicaron debido a que se reconoce la multidimensionalidad de las amenazas, misma que se asienta en una declaración política conjunta de los países de la OEA.²⁸ En contextos de debilidad institucional, los ejércitos vuelven a ampliar el abanico de misiones que se les asignan y con ello incrementan los recursos con los que cuentan. Al dotárseles de mayor presencia política, se debilita el propio proceso de transformación democrática, y si esa participación no se acompaña del fortalecimiento de instituciones civiles que den respuesta a una gama de problemas de gobernabilidad, y si no se quita a los militares el control político de muchas de las acciones desarrolladas por los ejércitos, es posible que muchos países revivan problemas colaterales que en los últimos años se creían superados.

Las instituciones militares y las organizaciones policiales militarizadas, que han sido capacitadas para defender a la nación en la lógica prevaleciente antes de la Guerra Fría, difícilmente pueden comprender su compromiso con la seguridad de las personas en un contexto de respeto a sus derechos humanos. Es por ello que es necesario desarrollar un amplio ejercicio de capacitación y de persuasión para que durante la labor que llevan a cabo estas instituciones se vaya

²⁷ Fuentes y Rojas, *op. cit.*, p. 102.

²⁸ Barrachina y Rial, *op. cit.*

interiorizando el concepto de seguridad humana, particularmente en el ámbito de la seguridad pública, que es el objeto del presente trabajo.

Los actores de la seguridad pública

Algunos países de América Latina aún se encuentran en procesos de consolidación democrática. Desigualdades, debilidades crónicas de Estados con falta de recursos, culturas políticas contradictorias en las que conviven tradiciones autoritarias y democráticas, prácticas de corrupción y otras circunstancias que podrían ser señaladas y que conspiran para que el proceso tenga muchos obstáculos y se genere frustración e insatisfacción en los ciudadanos.

Por lo anterior, y por los niveles de inseguridad que se viven en algunas naciones de América Latina, el tema de la seguridad pública se encuentra en el centro del debate político y ciertamente preocupa a la ciudadanía. Sin embargo, los profesionales de la materia han sido descuidados, y no ha existido una política consistente de dirección y democratización del sector. No se ha reflexionado sobre la importancia del ciudadano, ni sobre la actitud que los encargados de la seguridad deben tener frente al mismo.

La seguridad pública tiene que ver con el mantenimiento armónico de la convivencia en la sociedad. Las leyes son normas de cumplimiento obligado que facilitan la convivencia, aunque haya personas que no las respeten y traten de satisfacer sus necesidades por encima de la ley. Conforme el Estado se consolida y se profesionaliza crea cuerpos de servidores públicos más convenientes para una función determinada. En sociedades democráticas occidentales esa función la desempeñan las policías, que se capacitan para usar la fuerza del Estado en una escala proporcional a las amenazas que enfrenta. Muchos de los esfuerzos de convivencia intracomunitarios se gestionan de manera adecuada mediante políticas preventivas, diálogo comunitario, y otras acciones especializadas enfocadas a que las policías estén capacitadas.

Una de las características más importantes de la seguridad pública se relaciona con lo interno, con los ciudadanos y los individuos que comparten los espacios nacionales. Es decir, el respeto que la autoridad debe tener con los ciudadanos. En otras palabras, el concepto de seguridad pública se relaciona de manera estrecha con el respeto de los derechos humanos. La seguridad pública poco tiene que ver con la sobrevivencia de la nación, tarea para la que están capacitados los militares, que son los profesionales entrenados para lidiar con lo excepcional, bajo la dirección de las autoridades políticas.

La relación entre los dos contextos tiene que ver con los actores; es decir, con los profesionales que desarrollan la función de la seguridad pública en una nación, en la que con frecuencia se relacionan policías y militares, y también en la falta de cuestionamiento público sobre las dinámicas del funcionamiento interno del sector.

Los ciudadanos están acostumbrados a que los asuntos de seguridad y de defensa sean gestionados o atendidos por profesionales, y no profundizan en

el cómo se organizan éstos de manera interna. En lo básico fijan su atención en los resultados que la administración presenta sobre la gestión de la seguridad. Es por esta razón que si las policías no cumplen su función, tal y como la ciudadanía percibe que debieran cumplirlas, en la mayoría de los países de la región se voltea la cara hacia los militares, como los profesionales adecuados para llevarla a cabo, en lugar de apostar por una reforma profunda del sistema en la que se diseñen estrategias apropiadas para ofrecer un servicio adecuado en un contexto democrático.

Durante el sexenio 2006–2012, México inició la transformación de la Secretaría de Seguridad Pública a través del Nuevo Modelo de Policía que se fundamenta en el uso de nuevas tecnologías para la generación de inteligencia transformando la acción policial de reactiva a preventiva. A lo largo de este texto encontraremos los aspectos más importantes de esta reforma y las características del espíritu de la misma. En este capítulo se enunciaron los conceptos básicos de la idea de cambio que se propuso, misma que tiene un nexo muy estrecho con la profundización de la democracia en nuestro país, y con los esfuerzos que desde la Organización de las Naciones Unidas se han realizado para fortalecer el concepto de seguridad humana.

Cabe destacar que uno de los elementos centrales del proceso de reforma implica contar con profesionales de la seguridad pública, que realicen una carrera en la institución que les permita servir a la ciudadanía en un ambiente democrático, con apego y respeto a los derechos humanos.

CAPÍTULO 2

SEGURIDAD PÚBLICA, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

CARLOS BARRACHINA

La seguridad pública no se entiende en un contexto democrático sin que el objeto de la misma sea el ciudadano. La comunidad internacional entendió este aspecto, lo identificó con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con las prerrogativas de las personas, y obligó a los Estados, moral y jurídicamente, tras las respectivas ratificaciones, a respetar esta dinámica. A pesar de ello, tanto en México como en muchas partes del mundo, todavía prevalece una tensión entre el mantenimiento del orden y el respeto a los derechos humanos.

La consolidación del concepto de ciudadano en el mundo contemporáneo y la rápida expansión de las dimensiones de la ciudadanía ha sido muy importante en las últimas décadas. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 2004, se ha evolucionado desde una definición restrictiva basada en la propiedad, particular de la Ilustración, a otra mucho más amplia, con diferentes perspectivas, que incluye lo civil, lo social y lo político. La ampliación de este concepto sucedió en un periodo corto, lo que condujo a que haya sido complejo que las estructuras burocráticas asuman los cambios que ello representa, de una manera consciente y completa.¹

Ya se ha señalado que las actitudes autoritarias han sido algo común en la historia. La idea de que los seres humanos debemos ser tratados como iguales, independientemente de todo lo que nos separa, aún está en proceso de adaptación.² La mayoría de las definiciones que intentan explicar lo que entendemos por política se centran en la necesidad de establecer normas que nos permitan convivir en sociedades heterogéneas. Los seres humanos somos diferentes por

¹ La evolución de lo que entendemos por ciudadano ha sido sorprendentemente rápida. La revolución liberal consolida teóricamente la idea de que todos los seres humanos son iguales, sin embargo la materialización de esa idea todavía se está abriendo paso hoy en día. Primero fueron los propietarios los que adquirieran la capacidad de participar en el contexto político, después, tras importantes periodos de lucha, los trabajadores no propietarios (el proletariado), y las mujeres. El concepto se sigue ampliando, y la Declaración Universal de Derechos Humanos sin duda apoya esta dinámica. Las constituciones nacionales, las leyes internas, los convenios internacionales, cada vez señalan más la necesidad de ampliar los límites del concepto de forma efectiva: sin discriminaciones por origen de raza, sexo ni religión. Más adelante se protegerá a los niños, de cualquier forma de abuso, y a los indígenas (en los países donde existen importantes comunidades excluidas del sistema). Además, se humanizará a las personas con “capacidades diferentes”, o a los “adultos mayores”, cuidando el lenguaje y las actitudes, y fomentando su incorporación en la medida de lo posible al mundo laboral cotidiano, y su trato como seres humanos con plenos derechos. La ampliación del concepto de ciudadanía humaniza nuestras relaciones, incluso con los animales y el medio ambiente. No sólo por una necesidad de sobrevivencia, sino además por un impulso ético que reclama dignificar las actitudes del ser humano inclusive con su entorno.

² La inevitable “igualación de los individuos” será un aspecto que preocupará mucho en su reflexión tanto a Tocqueville, como a John Stuart Mill, que tratarán de entender cómo adaptarse a los tiempos en el siglo XIX sin caer en la anarquía que los intereses personales, la demagogia y la falta de preparación del pueblo para los asuntos públicos puede generar.

educación, nivel social, género, edad, situación laboral, por manera de entender el mundo, capacidades físicas o intelectuales, por nacionalidad, raza o religión, por la tonalidad de la piel; por sensibilidades sociales, culturales, o por el idioma, entre otros aspectos que pudiéramos señalar. Sin embargo, el hecho de vivir en sociedades interdependientes nos obliga a convivir. Vallés³ señala que la política es la regulación de los conflictos mediante el establecimiento de reglas de cumplimiento obligado.

La necesidad de convivencia en una sociedad naturalmente desigual, compuesta por individuos con diferentes necesidades, prioridades y objetivos, exige que se establezcan pautas obligatorias de conducta para todos. Este proceso es lo que Vallés denomina “política”. El mecanismo de toma de decisiones de la norma puede ser autoritario o democrático, siendo en cualquier caso un proceso político. El resultado será aceptado por todos los integrantes de la comunidad de mejor o peor grado. Si no existen incentivos para romper con el sistema, el establecimiento de esas pautas permitirá la convivencia. Si ello no es posible —la aceptación pacífica de las “reglas de cumplimiento obligado”—, éstas se establecerán por la fuerza, porque como bien lo señaló Clausewitz, “la guerra es la política por otros medios”.

En democracia el modelo de toma de decisiones se debe alejar idealmente de la inercia que lleva a los gobernantes a imponer su voluntad.⁴ En el año 2004 el PNUD publicó el informe *La democracia en América Latina*, que se refiere al grado de evolución de esta forma de entender la toma de decisiones en la región. En el documento se manifiesta la preocupación por la creciente insatisfacción entre los latinoamericanos con el sistema político, entre otros aspectos, porque la democracia no solucionaba los problemas reales de los ciudadanos.

El PNUD analiza el sistema político vigente en América Latina, explora y nos hace reflexionar sobre lo que significa el concepto de democracia y sobre el desarrollo del mismo, y reabre el debate sobre cómo continuar avanzando en la consolidación. En pocas palabras, el informe⁵ señala que una de las razones por las que la ciudadanía está insatisfecha con la democracia es porque se ha identificado este modelo con la mera existencia de elecciones libres y competitivas, y eso no es suficiente. Esta definición restrictiva, que en cierta forma recuerda el modelo “elitista competitivo” de Weber y Schumpeter, es insuficiente e injusta.⁶ Por esa razón el PNUD recoge las reflexiones de varios de los pensadores más influyentes sobre lo que debe entenderse por democracia, señalando que ésta no tiene sentido si no está centrada en la ciudadanía.

Detrás del concepto de democracia encontramos las ideas de igualdad de oportunidades, participación política abierta, control de las administraciones

³ Vallés, Josep Maria, *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona, Ariel, 2007.

⁴ Existen diferentes formas de entender la democracia. No es objeto de este trabajo realizar un análisis sobre el concepto, pero vale apuntar que existen distintos “modelos” identificados por los autores. Ver, por ejemplo: Held, David: *Models of Democracy*, Cambridge. Polity Press, 1987.

⁵ Que básicamente está pensado para ser discutido por políticos, líderes de opinión, académicos, estudiantes, líderes sociales y ciudadanos interesados en influir en el mundo político, así como para ser comprendido por líderes de los principales organismos multilaterales económicos y políticos.

⁶ Held, *op. cit.*

públicas, y una ciudadanía que tiene diferentes esferas: la política,⁷ la civil⁸ y la social.⁹

En sociedades tan desiguales como las latinoamericanas existe lo que se califica como “ciudadanía de baja intensidad”. El Estado es débil y no responde de manera adecuada a los problemas. No todos los ciudadanos son iguales, y éstos no tienen la capacidad de discutir libremente sobre aspectos que se dejan en manos de “expertos”. Además, la política se hace sobre un modelo en el que todavía predominan formas de actuar autoritarias muy arraigadas en la cultura política popular. En opinión del PNUD debe trabajarse para mejorar la calidad de la democracia ya que ésta se encuentra en riesgo debido a que la gente no cree en ella porque no ve resultados; porque al tener un concepto erróneo de lo que implica, y al ver que el sistema político se aleja de los ciudadanos, se le identifica con un pasado percibido como autoritario.¹⁰

El informe sintetiza las opiniones de los politólogos más importantes del momento, y en cierta manera hace visible un debate que se está desahogando en el mundo académico. Para Sartori:¹¹

La democracia es, antes que nada y sobretodo, un ideal [...] Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas.

⁷ La ciudadanía política tiene que ver con el acceso universal al voto; con la institucionalización de elecciones periódicas libres; con la participación política de la población; con el control eficaz de la política, mediante la división de poderes; con el funcionamiento independiente de la justicia, de las contralorías, auditorías y tribunales de cuentas. La conclusión del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en adelante, es que se ha avanzado en esta dimensión en la que encontramos logros significativos, pero aún se observan importantes prácticas de corrupción y clientelismo en la gestión de los asuntos públicos.

⁸ Ciudadanía civil tiene que ver con los derechos. El PNUD señala que es la dimensión que ha tenido mayor desarrollo doctrinario y normativo. Se ha tratado de establecer límites a la acción del Estado, y se ha procurado establecer garantías a la igualdad jurídica y a la libertad de las personas. La mayoría de los países han ratificado los principales tratados internacionales sobre derechos de la ONU, la OIT y la OEA en áreas de derechos generales, de las mujeres, laborales, de los niños, o de los pueblos indígenas. Sin embargo, estos derechos no han sido muy efectivos. Hay una igualdad formal, que no se aplica con la debida extensión y firmeza. Además, uno de los principales problemas en esta dimensión es que el Estado no ha sido capaz de garantizar el derecho a la vida de los ciudadanos. La violencia política y social sigue siendo común, aunque ya no la cometa el Estado hacia los ciudadanos, y las tasas de homicidios en el país son de las más altas del mundo.

⁹ Ciudadanía social tiene que ver con aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. Los derechos a la salud y a la educación son componentes básicos. La falta de empleo, la pobreza y las desigualdades en América Latina que señala el informe son las más altas del mundo, y dificultan el logro de un supuesto básico de la democracia, que es el que indica que todos los ciudadanos son iguales. Para el PNUD las deficiencias en el campo de la ciudadanía social constituyen uno de los retos más importantes que enfrenta la región.

¹⁰ Del argumento del PNUD se deduce que la población, los políticos y las organizaciones internacionales están confundidas al creer que por el sólo hecho de que se organicen elecciones periódicas existe una democracia. La animadversión de la población no debería ser hacia la democracia, sino hacia la falta de la misma, que necesariamente implica el aumento de las desigualdades.

¹¹ Sartori, citado en el PNUD, 2004.

Con la referencia a Sartori, el PNUD intenta animar a la comunidad a recobrar el impulso para seguir avanzando en la consolidación de un concepto, que aunque reciente, se ha ido consolidando a pesar de nuestra educación autoritaria¹² de una forma muy importante en el imaginario occidental.

Cuando se coloca a la ciudadanía como fundamento de la democracia entonces cambia la manera de evaluarla. La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca, como se ha señalado, diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad, y de la satisfacción de sus aspiraciones, y en torno a ello es como se ha de juzgar la calidad de la democracia.

Para el PNUD los déficits sociales deben verse como carencias de democracia. Pobreza, desigualdad, autoritarismo, no son sólo problemas sociales, sino déficits democráticos y resolverlos es una de las cuestiones básicas de la sustentabilidad democrática.¹³ Para el PNUD, aunque prácticamente todos los países latinoamericanos satisfacen la definición mínima de democracia, se ha avanzado en la conquista de los derechos políticos, pero aún falta mucho por hacer en lo que respecta a la expansión de los derechos civiles y sociales.

El autoritarismo como reflejo del poder tradicional

En su obra *Ciencia política. Una introducción*, publicada en 2007, Vallés hace una apreciación sorprendente sobre la importancia de los autoritarismos en las sociedades occidentales, que debe ser entendida en el contexto señalado de lo reciente, que es la aparición de los sistemas democráticos, y especialmente, en la consolidación de los mismos.¹⁴ Ello nos dará las pautas para entender el porqué de las resistencias en nuestro sistema político, para poder actuar según las pautas de un modelo democrático, y para canalizar los esfuerzos extras que

¹² Según el informe aproximadamente 50% de los latinoamericanos han crecido y se han socializado en regímenes formalmente autoritarios. En el informe también se destaca la idea de Sartori de que "La democracia es como andar en bicicleta, si no pedaleas te caes".

¹³ Para el PNUD 2004 las condiciones mínimas de una democracia son las siguientes: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, libre competición a cargos, libertad de expresión, acceso a información alternativa, y libertad de asociación. Además, respeto a la extensión de los mandatos en plazos establecidos y en un territorio definido. Que no haya en el territorio otra organización con poder igual o superior al del Estado (soberanía interior). Vigencia del Estado de derecho: independencia de los poderes, protección a las libertades políticas y garantías, democracia política, protección de los derechos civiles de la población, rendición de cuentas de funcionarios y altos cargos del gobierno, y un poder político que no vulnere los derechos políticos, civiles y sociales. Los elementos centrales de la democracia serían: elecciones limpias e institucionalizadas; inclusividad (los ciudadanos adultos tienen derecho a la participación, y sistema legal que prescribe que nadie puede eliminar los efectos de la ley o evadirse de los alcances de la misma).

¹⁴ No nos referiremos a una amplia literatura sobre transiciones políticas porque no es ese el objeto de este trabajo, sin embargo, pueden consultarse los libros de Guillermo O'Donnell, Schmitter, P. and Whitehead, L. (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, y O'Donnell, Guillermo and Schmitter, P.: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

nuestra administración debe realizar, no sólo hacia la modificación de leyes y reglamentos, sino sobre todo hacia la lucha por la transformación de actitudes muy arraigadas en nuestro subconsciente colectivo.

Según este autor, las características básicas de un régimen autoritario son las siguientes: concentración de la capacidad política en pocas manos; acceso difícil, arbitrario y selectivo a medios y recursos como la información, la libre expresión, el voto y la participación en instituciones; decisiones políticas que se adoptan sistemáticamente en favor de un mismo grupo; personalización de la autoridad, esto es que se atribuyen características extraordinarias al titular del poder, a quien hay que prestar sumisión; papel decisivo de mecanismos de control de la ciudadanía para reprimir resistencias (censura, policía, ejército...); inestabilidad de las normas legales y arbitrariedad en su interpretación; supresión de libertades y, finalmente propaganda gubernamental.

De acuerdo con Juan Linz¹⁵, Vallés también establece la distinción entre regímenes autoritarios y totalitarios, para lo cual se basa, sobre todo, en el grado de aplicación de la represión y en las características que se señalaron antes. Para Vallés los regímenes totalitarios son mucho más represivos que los autoritarios. El catedrático español –que fuera rector de la Universidad Autónoma de Barcelona, diputado y *conseller*, cargo equivalente al de ministro o secretario en el gobierno catalán, con el Partido Socialista de Cataluña– afirma que por desgracia hoy día los regímenes autoritarios están muy extendidos en el mundo, ya que más de dos terceras partes de los países del mundo y 70% de la población mundial están sometidos a un tipo de gobierno autoritario.

Señala también, como podrá leerse en el cuadro 1, que los gobiernos autoritarios o las dictaduras, que se identifican en el cuadro con este concepto para no entrar en discusión sobre el grado de dureza del régimen en cuestión, pueden ser de derechas, es decir, conservadores del *statu quo* socioeconómico, o de izquierdas, que pretenden transformarlo. Con base en esta diferenciación señala que pueden existir distintos tipos de coaliciones dominantes que ejerzan el poder y que apoyen el establecimiento y mantenimiento de la dictadura en cuestión. Estos tipos de coaliciones pueden sustentarse en clanes familiares o en grandes propietarios tradicionales; en una organización militar directamente o bajo tutela; en una coalición burocrático–militar; en una organización civil burocrática, mediante el establecimiento de un partido único dominante, o en una organización clerical religiosa.

¹⁵ Linz, Juan y Alfred Stepan: *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown & Reequilibration*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

Las dictaduras contemporáneas: una tipología y algunos ejemplos
Ideología declarada

CUADRO 1

		Conservadora <i>status quo</i> socioeconómico	Transformadora del <i>status quo</i> socioeconómico
	Clanes familiares, grandes propietarios tradicionales	Monarquías patrimoniales, (Arabia Saudita, EAU, Kuwait, Jordania) Oligarquías centroamericanas (El Salvador, Guatemala, Honduras hasta finales de los 90)	Turquía (1920–1960) Corea del Sur (1970–1990) Libia Argelia
¿Quién ejerce el poder? (agente/coalición dominante)	Organización militar (directamente o bajo tutela)	Argentina (1976–1983) Myanmar Indonesia (1965–1998) Pakistán Chile (1973–1988)	China, Cuba, Vietnam, Irak (1968–2003) Siria
	Coalición burocrática militar	España (1939–1976) Portugal (1926–1974) Taiwán (1950–1990)	México (1929–2000) URSS (1917–1989) Corea del Norte Singapur Malasia
	Organización civil–burocrática (mediante partido único dominante)	Azerbaiyán Bielorrusia Kazajstán Guinea Ecuatorial Zimbabue	Irán
	Organización clerical–religiosa	Tíbet (hasta 1950) Afganistán (1996–2001)	

Fuente: Josep María Vallés. *Ciencia política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007, p. 107.

Los procesos de evolución social son lentos y suelen darse de manera paulatina. En México la tradición autoritaria se encuentra muy arraigada. Según señala Vallés en el cuadro 1, fue hasta el año 2000, con el cambio de partido político en la dirección del Estado, cuando nuestro país deja de tener un mo-

delo autoritario, controlado por una organización civil burocrática basada en un partido dominante. Sin embargo, el proceso de transición es lento y en el caso de México la modificación de las mentalidades y de las demandas subconscientes de los ciudadanos inició antes del año 2000, pero continúa con la asunción por parte de las autoridades de la necesidad de modificar aspectos del aparato normativo, y se consolida mucho tiempo después, con la habituación a las nuevas reglas del juego tanto por parte de las autoridades como por parte de los ciudadanos.

En relación con la seguridad pública, esta transición se da por la reflexión, entre otros aspectos, de lo que significa el concepto de derechos humanos, y por su aplicación por parte de las agencias de seguridad. En las siguientes líneas se desarrolla el concepto desde una perspectiva normativa, y se explican las consecuencias que la democracia tiene sobre la actuación de los servidores públicos en el ámbito de la seguridad pública.

Derechos humanos y seguridad pública

México, como otros países de América Latina, ha transitado de políticas de seguridad punitivas y autoritarias a un modelo democrático en el que el vínculo entre los temas de seguridad pública y los derechos humanos es cada vez más estrecho, ya que en la medida que se garantice la seguridad pública de un país, las violaciones a sus derechos serán menos frecuentes. Para analizar este tema, y las acciones que se han emprendido en la materia durante la actual administración, debemos establecer la definición de ambos términos.

Noción de los derechos humanos

Los derechos humanos son aquellas libertades, facultades o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos,¹⁶ que incluyen a toda persona por el simple hecho de su condición humana para la garantía de una vida digna. Son independientes de factores particulares, como el nivel socio-económico, el sexo, la orientación sexual, la etnia o nacionalidad, y no dependen, de manera exclusiva, de la normatividad jurídica vigente, por lo que se consideran fuente del Derecho, y en concreto forman parte del denominado Derecho natural.

A lo largo de la historia, la mayoría de las sociedades sólo concedían o reconocían derechos a ciertos grupos de personas o élites. En el siglo XVIII, en Europa surge el concepto de “ley natural”, que se basa en un orden universal que define ciertos derechos para todos. Los derechos humanos, herederos de la noción de los derechos naturales, son una idea de gran fuerza moral y con un respaldo creciente, cuya doctrina se extiende más allá del Derecho y conforma

¹⁶ Ángelo Papacchini, *Filosofía y derechos humanos*, Cali, Universidad del Valle – Programa Editorial, 2003, p. 44. En esta obra, el autor afirma que los derechos humanos fueron creados y ratificados en 1945. De forma similar, Carlos S. Nino, en su libro: *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Paidós, 1984, p. 40, afirma que el concepto de “bienes primarios” procede de John Rawls.

una base ética y moral que debe fundamentar la regulación del orden geopolítico contemporáneo. Es por esto que muchas naciones reconocen legalmente este tipo de derechos en su normatividad interna, incluso mediante la firma de tratados internacionales.

La esencia del concepto es la misma en todas partes: los derechos humanos son los que toda persona tiene por el simple hecho de ser; son prerrogativas con ciertas características, que son parte intrínseca de los mismos, y que incluso son considerados como sus principios básicos o rectores. Estas características son:

1. Universalidad e inalienabilidad.

Este principio es la piedra angular del Derecho internacional de los derechos humanos. Destaca inicialmente en la “Declaración Universal de Derechos Humanos”,¹⁷ en cuyo preámbulo la refiere como: “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos”.

Esta noción se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales en la materia. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se dispuso, por ejemplo, que todos los Estados tuvieran el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promoverlos y protegerlos, así como de garantizar las libertades fundamentales.

Se consideran inalienables, porque aunque pueden ser suspendidos en ciertos momentos, ya sea de manera acertada o errónea, su idea misma no puede ser suprimida. Nadie puede perderlos, por lo mismo que no se puede dejar de ser humano. En los casos de suspensión, ésta debe realizarse según las debidas garantías procesales. Por ejemplo, se puede restringir el derecho a la libertad, si un tribunal de justicia dictamina que una persona es culpable de haber cometido un delito.

2. Interdependencia e indivisibilidad

Todos los derechos humanos, ya sean civiles o políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, son indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de uno afecta negativamente a los demás.

3. Igualdad y no discriminación

La no discriminación es un principio transversal en el Derecho internacional de los derechos humanos. Está presente en todos los tratados principales de la materia y constituye el tema central de algunas convenciones internacionales, como la

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

Seguridad pública, democracia y derechos humanos

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que, como ya se ha escrito, recaban en esencia lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo primero enmarca el principio de igualdad, al señalar que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

La igualdad es complementada y no puede entenderse sin la idea de no discriminación referida en el artículo segundo de la Declaración señalada, mismo que a la letra dice:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, de que no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Igualdad y no discriminación son principios aplicables a toda persona en relación con sus derechos fundamentales y libertades, prohibiendo la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías, tales como sexo, raza, color, entre otros.

4. Constitutivos de derechos y obligaciones

Los derechos humanos comprenden tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes en virtud del Derecho Internacional de respetarlos, protegerlos y realizarlos. Respetarlos significa que los Estados se abstienen de interferir en el disfrute de los mismos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos o violación de esos derechos contra individuos y grupos. Finalmente, realizarlos implica que los Estados adopten medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos, tanto en el plano individual, como en el colectivo.

Clasificación de los derechos humanos

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad. Pero, ¿cuáles son estos derechos y en qué consisten?

La doctrina ha realizado un esfuerzo importante por clasificar y sistematizar los derechos humanos. Por lo general se dividen en dos categorías: positivos y negativos. Los negativos se definen exclusivamente en términos de obligaciones ajenas de no injerencia, como el derecho a la intimidad; en tanto que los

positivos imponen a otros agentes, tradicionalmente el Estado, aunque ya no de manera exclusiva, la realización de determinadas actividades.

Otra clasificación muy extendida en la literatura del tema es la que ordena los derechos humanos en tres épocas o generaciones, aunque algunos doctrinarios consideran más de tres.

Aunque la mayoría de las doctrinas jurídicas distinguen varias generaciones, todas suelen coincidir al describir la primera generación, aunque después se ramifican y se vuelven más complejas. La existencia de una tercera generación de derechos humanos es muy criticada, ya que tanto desde el punto de vista jurídico como desde el político destaca la indeterminación de esta categoría y su garantía.¹⁸ No obstante estas objeciones, existen teorías que hablan de cuatro, incluso, de cinco generaciones.¹⁹

La corriente más aceptada por los doctrinarios es la división en tres generaciones, la cual fue inicialmente propuesta en 1979 por el jurista checo Karel Vasak²⁰ en el Instituto Internacional de Derechos Humanos, en Estrasburgo. Las teorías de Vasak tenían sus raíces en la legislación europea, y seguían las nociones centrales de las divisas de la revolución francesa: libertad, igualdad, fraternidad.

En nuestro país, Jorge Carpizo, en su obra *Derechos humanos y ombudsman*, señala que los derechos fundamentales son inherentes a la naturaleza del hombre en cuanto a su concepto, reconocimiento y contenido. Señala que son resultado en buena parte de la historia y de la civilización, y por lo tanto están sujetos a evolución y modificación.²¹ Carpizo, al igual que Vasak, menciona que la evolución y el desarrollo de los derechos humanos ha tenido tres distintas etapas, en cada una de las cuales se ha cristalizado una nueva categoría o generación.

a. Primera generación. Inicia con la era moderna, y abre paso a un concepto global de los derechos humanos y a la reivindicación por parte de la burguesía emergente de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, de corte liberal-individualista. Así, estos derechos conforman la categoría de los derechos civiles y políticos que se plasmaron en los principios y normas contenidos en las declaraciones estadounidenses y francesas del último cuarto del siglo XVIII, así como en las constituciones de los Estados que accedieron a la independencia durante el siglo XIX. Como resultado de esas luchas, esas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos difundidos en el plano internacional.²²

¹⁸ Pérez Luño, Antonio Enrique. *La Tercera Generación de Derchos Humanos*. Madrid, Aranzadi, 2006.

¹⁹ Gallardo, Helio. *Teoría Crítica: Matriz y posibilidad de derechos humanos*. San Luis Potosí, México, Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí/Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2008.

²⁰ Karel Vasak, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, UNESCO Courier 30, Francia, noviembre de 1979.

²¹ Carpizo McGregor, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. México, UNAM, 1998.

²² Con información de la página electrónica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México: www.cndh.org.mx

b. Segunda generación. Tiene lugar durante y después de la Primera Guerra Mundial con la consagración, todavía dentro del ámbito del derecho interno, de los derechos sociales, en la Constitución mexicana de 1917, en la alemana de Weimar de 1919, y en general en las constituciones promulgadas con posterioridad al primer conflicto bélico mundial. Estos derechos hoy son conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, y gracias a ellos el Estado de derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho.

Es así como surge el constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva.²³

c. Tercera generación. A raíz de los acontecimientos ocurridos antes y durante la Segunda Guerra Mundial sobreviene la tercera y actual etapa en la que, por un lado, se produce la internacionalización de las dos categorías existentes mencionadas, plasmadas tanto en las declaraciones universales y regionales, como en los pactos internacionales de las Naciones Unidas, y en las convenciones regionales sobre la materia, con lo cual la promoción, protección y defensa de los derechos humanos dejó de ser una cuestión exclusiva del derecho interno, para convertirse en un asunto de normatividad y de competencia internacional, en el que coexisten regulación interna e internacional y competencia de órganos estatales y organismos internacionales.

Así se empieza a configurar esta nueva categoría de derechos humanos llamados de solidaridad, los cuales se inspiran en una concepción de la vida humana en comunidad, en un mundo absolutamente interdependiente y complejo; sólo pueden realizarse con base en la cooperación a nivel interno e internacional, y por lo mismo exigen la concertación de esfuerzos de todos los actores sociales, o sea, de todos los individuos, Estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional.

Esta nueva categoría o generación se encuentra todavía en desarrollo incipiente, tanto en derecho interno como en el derecho internacional. Su regulación jurídica es aún imperfecta, al contrario de lo que sucede con las otras dos generaciones de derechos humanos.

²³ *Idem.*

1ª Generación

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

2ª Generación

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

3ª Generación

- La autodeterminación.
- La independencia económica y política.
- La identidad nacional y cultural.
- La paz.
- La coexistencia pacífica.
- El entendimiento y confianza.
- La cooperación internacional y regional.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- El medio ambiente.
- El patrimonio común de la humanidad.
- El desarrollo que permita una vida digna

Aspectos jurídicos

Los derechos humanos tienen una creciente fuerza jurídica, en tanto se integran a las constituciones y en general al ordenamiento jurídico de los Estados. En el ámbito de la comunidad internacional, por su reconocimiento en numerosos tratados internacionales, tanto de carácter general como sectorial, universal y regional, y por la creación de órganos jurisdiccionales, *cuasi jurisdiccionales* o de otro tipo para su defensa, promoción y garantía. Además, debido a su aceptación, se consideran parte del derecho internacional consuetudinario y algunos incluso como normas de *ius cogens*,²⁴ tal como lo han afirmado órganos internacionales como el Comité de Derechos Humanos o la Corte Internacional de Justicia. Entre estos derechos se encuentran la prohibición de la tortura y de la privación arbitraria de la vida; el acceso a garantías mínimas procesales y la prohibición de la detención arbitraria.

En el ámbito legal, los derechos humanos se reconocen en la normatividad interna de numerosos Estados, así como en tratados internacionales. Para muchos, además, la doctrina y la literatura en la materia se extienden más allá del derecho y conforman una base ética y moral que debe fundamentar la regulación del orden geopolítico contemporáneo. Tan es así, que desde un punto de vista más relacional, estas prerrogativas se han definido como las condiciones que permiten crear una relación integrada entre la persona y la sociedad, que busca que los individuos puedan ser personas jurídicas, e identificarse consigo mismas y con los otros.²⁵

El derecho internacional de los derechos humanos

Al signar tratados internacionales en la materia, los Estados asumen deberes y obligaciones en virtud del derecho internacional público y se comprometen a respetar, proteger y promover los derechos humanos. La obligación de respetar supone que los Estados se abstienen de restringirlos o de interferir en su realización. El deber de proteger exige que los Estados salvaguarden a las personas o grupos de personas de las violaciones de sus prerrogativas; en tanto que la promoción de los mismos significa que los Estados adopten medidas positivas dentro de su legislación para facilitar la consecución de los mismos.

Con la ratificación de los tratados internacionales, los gobiernos se comprometen a poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones contraídas. En consecuencia, el sistema jurídico interno proporciona la principal protección jurídica de los derechos humanos garantizados por el derecho internacional.

²⁴ Con esta expresión se designa al derecho impositivo o taxativo, que no puede ser excluido por la voluntad de los obligados a cumplirlo, en contraposición con el derecho dispositivo o supletivo, que puede ser sustituido o excluido por la voluntad de los sujetos a los que se dirige. El derecho impositivo o *ius cogens* se debe observar necesariamente, ya que sus normas tutelan intereses de carácter público o general. Ver: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/ius-cogens/ius-cogens.htm>

²⁵ Morales Gil de la Torre, Héctor: *Derechos humanos: dignidad y conflicto*. México, Universidad Interamericana, 1996.

Cuando los procedimientos jurídicos nacionales no solucionan las violaciones de los derechos humanos, existen mecanismos y procedimientos a escala regional e internacional para atender las denuncias individuales y de grupo, con miras a velar para que las normas internacionales en la materia se respeten, apliquen y hagan cumplir a escala local.

El movimiento internacional a favor de los derechos humanos se fortaleció con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. Esta declaración fue redactada como: “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”. En ella, por primera vez en la historia de la humanidad, se establecen de forma clara los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de los que todos los seres humanos deben gozar.

A lo largo de los años lo establecido en la declaración ha sido ampliamente aceptado como las normas fundamentales que todos deben respetar y proteger. La Declaración Universal, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y sus dos protocolos facultativos, además del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada “Carta Internacional de Derechos Humanos”.

Todos los Estados que conforman la comunidad de naciones en el mundo han ratificado al menos uno, y 80 por ciento de ellos cuatro o más de los principales tratados de derechos humanos, lo cual refleja su consentimiento para establecer obligaciones jurídicas que se comprometen a cumplir y les confieren a los mismos el carácter de universales.

Con el tiempo, los tratados internacionales en materia de derechos humanos se han centrado y especializado, tanto en los temas que abordan como en los grupos sociales que precisan de su protección. La legislación referente al tema sigue creciendo y ampliando los derechos y libertades fundamentales que figuran en la Carta Internacional de Derechos Humanos, al abordar ahora asuntos como la discriminación racial, la tortura, las desapariciones forzadas, las personas con discapacidad, y los derechos de la mujer, los niños, los migrantes, las minorías y los pueblos indígenas.

No obstante, existe un permanente debate en el ámbito de la filosofía y las ciencias políticas sobre la naturaleza, fundamentación, contenido, e incluso la existencia de los derechos humanos, y también claros problemas en cuanto a su eficacia, dado que hay una gran desproporción entre lo violado y lo garantizado de manera estatal.

Derechos humanos y derechos constitucionales

Es importante diferenciar y no confundir los derechos humanos con los derechos constitucionales. Aunque por lo general estos últimos incluyen a los primeros, no siempre coinciden. Para determinar qué derechos son constitucionales basta recurrir al catálogo de derechos reconocidos por las constituciones políticas de los Estados. El concepto de derechos humanos pertenece más bien al ámbito de la filosofía del derecho.

La relación entre ambos conceptos ha sido estudiada por numerosos autores y es problemática. De entre los que reconocen la virtualidad del concepto de derechos humanos, las teorías *ius naturalistas* consideran que la existencia de éstos es independiente de su reconocimiento como derechos constitucionales. Para algunos autores, como Francisco Laporta, existiría un pequeño número de prerrogativas básicas de las que se derivarían los derechos constitucionales más concretos.²⁶

Para las teorías dualistas, que son las que otorgan importancia tanto al fundamento moral de los derechos como al positivismo, los conceptos de derechos humanos y derechos constitucionales tienen un contenido equivalente. Luigi Ferrajoli, en su teoría del garantismo jurídico,²⁷ considera que siendo los derechos constitucionales o fundamentales los reconocidos en la Carta Magna de los Estados, los derechos humanos son aquéllos que se reconocen a todos, independientemente de su ciudadanía y de su capacidad de obrar. La Constitución de un país puede otorgar derechos a sus ciudadanos que no abarquen a los no nacionales, por ejemplo, el derecho al voto. En ese caso, se trataría de derechos constitucionales que se reconocen al ciudadano, pero no podrían ser derechos humanos, si no se reconoce a todas las personas, independientemente de la condición que tengan.

Los derechos humanos en México: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²⁸

El 6 de junio de 1990 nace en México, por decreto presidencial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que se constituye como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, que eleva a la CNDH a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, surgiendo así el llamado sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que en el ámbito de sus respectivas competencias establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de derechos humanos, ejecutados por cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

²⁶ Laporta, Francisco. "Ética y Derecho en el pensamiento contemporáneo", en Victoria Camps. *Historia de la ética, t. III, "La ética contemporánea"*. Barcelona, Ed. Crítica, 1989, p. 293.

²⁷ Ferrajoli, Luigi. *Garantismo: Una discusión sobre Derecho y Democracia*. Madrid. Editorial Trotta, 2006.

²⁸ Con información de la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ver <http://www.cndh.org.mx/node/17>

El 13 de septiembre de 1999, gracias a una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, dicho organismo se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria. Esta reforma constituye un gran avance en la función del *ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.

El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Entre otras funciones tiene las de:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
 - a. Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
 - b. Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

En abril de 2007 se presentó en la Cámara de Senadores una iniciativa de modificación a la denominación del capítulo I del título primero y la reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁹ Esta iniciativa señala en su exposición de motivos que:

La aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito interno debe reforzarse por los órganos democráticos de los Estados, mediante su reconocimiento expreso como normas fundamentales que regulen su actuar y amplían el ámbito de protección de las y los ciudadanos, y no sólo como normas aplicables de manera secundaria. Por lo tanto, es preciso que los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, a cuya sujeción se ha comprometido México ante la comunidad internacional, queden plasmados en la Constitución de tal manera que se garantice su aplicación [...] Por lo que propone reformas en dos ámbitos:

- a. Por una parte, establecer constitucionalmente la supremacía plena de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, de tal manera que éstos comple-

²⁹ Obtenida de la página web del Sistema de Información Legislativa. Ver: www.gobernacion.sil.gob.mx

menten y amplíen la protección de las garantías individuales, pero desde un supuesto similar, es decir, los tratados de Derechos Humanos, por ser acuerdos universales, pactos en donde la comunidad internacional ha establecido los mínimos necesarios para una vida digna, deben de estar, cuando menos, al mismo nivel que la propia Constitución [...].

- b. Un segundo aspecto es, a la par de crear un marco que ponga la dignidad del ser humano por encima de cualquier cosa, establecer mecanismos que los hagan efectivos. Dentro de los mecanismos planteados, se establece que el Poder Judicial de la federación ejecutará las sentencias derivadas de los tribunales internacionales en materia de Derechos Humanos, de tal manera que su cumplimiento no quede sujeto a la voluntad política del gobierno en turno. El mismo procedimiento se establece respecto de las recomendaciones de los órganos convencionales de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando éstas fueren aceptadas por el Estado mexicano.

Esta iniciativa que fue aprobada, y su decreto publicado el 10 de junio de 2011, resulta trascendental en materia de derechos humanos, pues todo tratado internacional firmado y ratificado por México que verse sobre el tema estará al mismo nivel que la propia Constitución, quedando por encima de las leyes federales. Además de que se incluyen tales prerrogativas como parte integral de las garantías individuales que otorga la Carta Magna.

El procedimiento de la queja³⁰

Todos estamos obligados a respetar los derechos humanos de las demás personas. Sin embargo, según manda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

La tarea de proteger los derechos humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos.

El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

Las funciones de la protección de los derechos humanos son las siguientes:³¹

- Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.

³⁰ Con información de la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ver: www.cndh.org.mx

³¹ *Idem.*

- Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la CNDH, ya sea de manera personal o mediante un representante, para presentar su queja o, en caso de urgencia, por cualquier medio electrónico, por teléfono o fax.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos pueden ser denunciados por parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas tienen la facultad para acudir ante el organismo mencionado y notificar violaciones de derechos humanos de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja debe presentarse dentro del plazo de un año, a partir de la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves, la CNDH puede ampliar el plazo.

La queja, con los datos generales del denunciante, documentos probatorios y un breve relato de los hechos, debe presentarse por escrito. Sin embargo, como se ha señalado, en casos urgentes existe la alternativa de formularla por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. No se admiten comunicaciones anónimas, pero en caso de ser necesario, la CNDH mantiene estricta confidencialidad sobre el nombre y demás datos del quejoso.

Los menores de edad también pueden denunciar hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, para lo cual cuentan con la asesoría de personal especializado que recibe la queja en forma oral. En caso de extranjeros o indígenas que no hablen o entiendan español, se les debe proporcionar de manera gratuita un traductor.

Una vez recibida la queja, se le asigna un número de expediente y la Dirección General de Quejas y Orientación la turna de inmediato a la Visitaduría General correspondiente para los efectos de su calificación, que puede ser:

1. Presunta violación a derechos humanos.
2. No competencia de la CNDH para conocer de la queja.
3. No competencia del organismo con la necesidad de realizar orientación jurídica.
4. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios o que sea confusa.

Cuando una queja no se refiera a violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o psíquica u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, se intenta una conciliación entre las partes involucradas, siempre con el interés supremo de respetar los derechos humanos de los afectados.

Si la queja ha sido calificada como presuntamente violatoria de derechos humanos, el visitador responsable de atender el asunto mantiene estrecho contacto con los interesados, a fin de informarles sobre los avances generales del expediente de queja.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2008–2012³²

Bajo la consideración de que la política en materia de derechos humanos es transversal a los cinco ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, en especial al eje Estado de Derecho y Seguridad, del que se desprende que sólo garantizando la debida protección de la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos, se proveerá de una base firme para el desarrollo óptimo de las capacidades de la población, es que en agosto de 2008 el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008–2012 (PNDH), mismo que concentra las estrategias y acciones que corresponde implementar, entre otras instituciones, a la SSP en colaboración con la sociedad civil en el ámbito de la seguridad pública.

El PNDH es, en materia de derechos humanos, el instrumento más importante y especializado de política pública emitido por el presidente de la República, porque dicta los lineamientos necesarios para incorporar los derechos fundamentales, de manera particular y transversal; reconoce los compromisos internacionales en la materia y señala las vías para su armonización en el ámbito federal y en los tres órdenes de gobierno.

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2008–2012 contempla las siguientes acciones:³³

- Definir los supuestos y modalidades en que se deba otorgar protección a defensores de derechos humanos, estableciendo mecanismos institucionales e interinstitucionales para garantizar la seguridad de los periodistas, profesionales de la comunicación y ciudadanos que ven amenazada su integridad personal por situaciones relacionadas con la libertad de prensa, por pertenecer a algún grupo vulnerable.
- Conceptualizar y promover la definición de seguridad pública, subordinada a la de seguridad humana; promover el respeto a los derechos humanos por parte de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, en colaboración con organismos nacionales e internacionales especializados, primordialmente con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos, así como con organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.

³² Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 2008.

³³ Información tomada de la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ver: www.cndh.org.mx

- Consolidar el Servicio Profesional de Carrera de las corporaciones policiales mediante esquemas de profesionalización, certificación y régimen disciplinario, en apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- Garantizar y consolidar una atención profesional e integral a las víctimas del delito, en especial a los menores de edad víctimas de violación, secuestro, delincuencia organizada y trata, a quienes deberá garantizar el resguardo de su identidad y otros datos personales.
- Diseñar protocolos y guías modelo para la atención de víctimas por tipo de delito, así como guías para la constitución de grupos de autoayuda en su rehabilitación; conformar una red de atención integral a víctimas del delito a nivel nacional.

Es por conducto de la Dirección General de Derechos Humanos que la SSP participa en el esfuerzo interinstitucional de ejecutar no sólo las acciones y estrategias que corresponden al ámbito de la seguridad pública, sino también coadyuvar en las que competen a la administración pública federal de manera general.

Seguridad pública y derechos humanos

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Es indudable que la evolución de los Estados autoritarios hacia Estados democráticos ha propiciado también que el concepto de seguridad evolucione de uno que sólo contemplaba garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado a uno centrado en el ciudadano.

Hoy día, los Estados democráticos deben promover modelos policiales acordes a la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que nos referimos a cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.³⁴

La seguridad pública al servicio de la comunidad es la primera *ratio* del Estado democrático de derecho, ya que sin ella no se concibe el desarrollo personal, social y nacional. Pedro Zorrilla afirma que “en un Estado de Derecho no se es ni se podría ser indiferente al contenido de las normas, y para constituirlo, deben incluir los derechos humanos y sus garantías”.³⁵ Se puede afirmar enton-

³⁴ Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009.

³⁵ Pedro G. Zorrilla, *El Estado de derecho, los valores y los derechos humanos*, ponencia presentada en 1995, recuperada el 27 de octubre de 2011, que puede consultarse en: <http://www.juridicas.com>

ces que el vínculo entre el Estado de derecho y los derechos humanos constituyen la posibilidad de una sociedad más participativa e incluyente a partir de las libertades de los individuos. En otros términos, un Estado de derecho es aquél que atiende y busca desarrollar y mantener las condiciones óptimas indispensables para generar el orden y la paz que necesitan los seres humanos para realizar la vida en sociedad.

Para Mariclaire Acosta, en México “la protección jurídica de los Derechos Humanos ha sido impedida por la falta de recursos legales adecuados y efectivos para garantizar la rendición de cuentas respecto de los crímenes y abusos cometidos, tanto por agentes estatales como por agentes no estatales”.³⁶ Acosta cita a Roderic Camp quien entre las razones que aduce para explicar tal estado de cosas se encuentran “la herencia de un sistema político presidencialista autoritario, surgido de la Revolución mexicana de 1910, que desarrolló una maquinaria política de carácter corporativista, caracterizada como secreta, centralizada, no innovadora, discontinua, arbitraria, descoordinada y personalista”.³⁷

En atención a lo anterior, el Ejecutivo federal planteó la premisa fundamental de prevenir y combatir el delito con respeto irrestricto a los derechos humanos de todas las personas, en especial de aquellas detenidas, así como de las víctimas de los ilícitos.

En junio de 2008 se aprobó la reforma al Sistema de Justicia Penal y de Seguridad Pública,³⁸ en la que se incorporan al artículo 21 de la Carta Magna los principios que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública, los cuales son: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Con lo anterior, el Estado mexicano termina, de manera expresa, con la discusión de que los derechos humanos obstaculizan la función policial. En el pasado se asociaba la eficiencia policial con violaciones a los derechos humanos; hoy, la SSP ha incorporado estándares internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario en los procesos de formación, promoción y permanencia de todos los servidores públicos responsables de hacer cumplir la Ley. En la medida en que la conducta de los integrantes de los cuerpos de seguridad se apegue a los principios rectores arriba señalados, se cumplirá con el ideal de justicia previsto en el artículo 17 constitucional, toda vez que se reducirán los espacios de oportunidad para que los delincuentes evadan su responsabilidad esgrimiendo, precisamente, violaciones a los derechos humanos.

A menudo las estrategias procesales de defensa jurídica de la delincuencia se basan en el incumplimiento de estos principios, lo que se traduce en impunidad de los delincuentes y frustración de la actuación policial. Por ello, la calidad

unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/16/pr/pr34.pdf

³⁶ Mariclaire Acosta, *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011, p.13.

³⁷ Ai Camp Roderic y Luis Escala Rubadán, en Mariclaire Urquidí Acosta, *op. cit.*

³⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

y eficiencia del servicio público de seguridad depende del respeto a los derechos humanos, por lo que las autoridades ministeriales y judiciales deben enfocar sus razonamientos y determinaciones en los actos delictivos y no en una actuación irregular de las policías.

Por otra parte, los derechos humanos de las víctimas del delito han sido reconocidos por el Estado mexicano y por la comunidad internacional, por lo que garantizar su vigencia corresponde en gran medida a las instituciones de seguridad pública.

En este sentido, se debe entender la seguridad pública como un derecho humano que el Estado está obligado a garantizar en aras de proteger a la comunidad de cualquier alteración a la vida cotidiana que atente contra el orden y la paz públicos. Los derechos fundamentales de los individuos deben cuidarse cuando los agentes del Estado buscan reforzar la ley, porque con ellos se garantizan la vida e integridad física de las personas.

Si bien es cierto, los derechos humanos son algo intrínseco e inherente a la persona por el sólo hecho de ser y existir, y los Estados, como entes públicos están obligados a garantizar su respeto, también existe una corresponsabilidad por parte de la sociedad por hacer que sean exigidos no sólo a las autoridades sino entre sus iguales.

El Estado es el garante de establecer las reglas y sancionar las violaciones que se susciten a las mismas, pero somos todos y cada uno de nosotros los que con educación, con demandas, pero sobre todo con respeto a los derechos humanos, tanto propios como ajenos, forjamos el camino hacia una sociedad que permita y facilite los objetivos de todo Estado-Nación, que es el desarrollo pleno en cualquier ámbito de su población.

El Estado mexicano ha cimentado las bases para que lo anterior ocurra; ha adoptado y cumplido con sus compromisos internacionales, incluso dándoles el orden jerárquico normativo de mayor nivel en su derecho común. Esto significa que los ha hecho parte de su propia Constitución, a la vez que ha desarrollado y creado instituciones que permiten la consecución del objetivo de no sólo establecer sino también hacer valer los derechos humanos.

La creación de la CNDH y la puesta en marcha de programas en la materia son parte de este trabajo, mismo que sin el apoyo y esfuerzo de todos los mexicanos no logrará el fin último del bien común.

Actualmente, nuestra sociedad pasa por una realidad que aqueja y quebranta ese bienestar común: el crimen organizado, y es por ello que la SSP desempeña un rol por demás importante en el tema de los derechos fundamentales, no sólo desde el punto de vista de la persecución del delito y combate al crimen, sino a partir de una labor mucho más compleja y trascendental: la prevención del mismo. Además, en los casos en los que se consumaron actos delictivos, auxilia a la víctima al brindarle un apoyo desde distintos ámbitos, a fin de que pueda superar la experiencia sufrida.

En los últimos años, la SSP ha realizado un esfuerzo institucional para implementar el Nuevo Modelo de Policía, que comprende, como se verá más adelante, entre otros elementos clave para la seguridad pública, la homologación

de procedimientos y estructuras institucionales; la puesta en operación de un sistema operativo que incluye el combate y la prevención del delito mediante la participación ciudadana; la profesionalización de los miembros de las corporaciones policíacas, y la modernización de los sistemas de operación y vigilancia en los centros penitenciarios de todo el país.³⁹

Todo ello en su conjunto pretende cubrir las exigencias contemporáneas y los retos que los Estados enfrentan para cumplir no sólo con el mantenimiento de la paz, sino también con los estándares internacionales, como los postulados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): “los Estados democráticos están expuestos a modelos de aplicación de la ley en donde la participación y la protección de sus ciudadanos se lleva a cabo en un marco de respeto a las instituciones, la ley y los derechos humanos”.⁴⁰

La CIDH destaca que en el orden jurídico internacional de los derechos humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o la violencia interpersonal o social, sin embargo, puede entenderse que ese derecho “surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona”, y del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.⁴¹

Con la evolución e incorporación de cada vez un mayor número de democracias en el mundo, el concepto de seguridad ha evolucionado. De acuerdo con el *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* de la CIDH (2009), el concepto de seguridad tradicional se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Para la CIDH, como se vio en el capítulo anterior, los Estados democráticos promueven hoy día modelos de seguridad acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendido de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un contexto de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales.⁴²

Desde la perspectiva de los derechos humanos, y en concordancia con el Informe de la CIDH, cuando se habla de seguridad no se puede limitar el debate a la lucha contra la delincuencia, sino ampliarlo a la premisa de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas.

Durante la última década, los temas de seguridad han permanecido entre las principales preocupaciones de los ciudadanos de México y el mundo. Los costos de la violencia y la inseguridad no sólo afectan la administración de justicia y gestión de la seguridad, sino que también desincentivan la inversión, ocasionan la destrucción de bienes públicos y privados, reducen la producción

³⁹ Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011, p. 24.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009.

⁴¹ *Idem*.

⁴² CIDH, 2009, p. 7.

e incrementan los gastos en seguridad privada. En México muchos de estos costos se han profundizado en los años en que se han llevado a cabo reformas estructurales. A estos fenómenos habrá que agregar la falta de oportunidades para los jóvenes, el hacinamiento en las zonas urbanas y el rompimiento del tejido social.

Ante este panorama, el tema de la seguridad ha ocupado un lugar preponderante en la agenda política del gobierno mexicano, y específicamente en la de la SSP, que ha llevado a cabo una transformación importante al interior del aparato de seguridad de nuestro país.

En la medida en que México ha transitado de regímenes autoritarios a gobiernos democráticos, las demandas frente a la violencia institucional y otras violaciones a los derechos fundamentales en el marco de las políticas de seguridad, han ocupado un lugar importante en el accionar de las organizaciones de derechos humanos. A su vez, estas acciones han tenido un peso considerable en la determinación de las políticas de seguridad de la SSP.

La tensión y oposición entre los derechos humanos y las políticas de seguridad en los regímenes donde éstas se construían desde la vulneración de los derechos no han dejado de existir en los gobiernos democráticos, incluso más allá del grado de institucionalidad o desarrollo que se alcance. Por ejemplo, persiste la idea de que la seguridad puede garantizarse tanto con apego al respeto de los derechos humanos como sin respetarlos.

El énfasis y uno de los retos en la política de seguridad de la SSP ha sido incluir la perspectiva de los derechos fundamentales bajo el imperativo de ubicar al ciudadano y a los grupos en el centro de su agenda, más allá de la concepción de seguridad pública asociada estrictamente a la seguridad del Estado.

Además, la SSP ha trabajado para que la seguridad pública se entienda como un servicio, como prevención científica de la comisión de delito, y no sólo como una estrategia de persecución de conductas antisociales. Busca que la labor de seguridad se articule a todo el proceso de justicia, tanto de su procuración como de su impartición y ejecución de penas. Y sobre todo que contemple la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la justicia social y jurídica de los ciudadanos.

Todo ello en su conjunto pretende cumplir con las exigencias contemporáneas y los retos que los Estados tienen para cumplir con el mantenimiento de la paz, y también con los estándares internacionales de acuerdo a la CIDH.

En los siguientes capítulos se abordará el tema de algunas tensiones que se presentan tanto desde las perspectivas de los derechos humanos al momento de intervenir en la agenda de las instituciones y políticas de seguridad, como en lo relativo a las estrategias desarrolladas por la SSP para cumplir con el mandato constitucional de mantener el orden público, sin descuidar ni olvidar el respeto a los derechos humanos.

Convenios firmados por México en relación con la seguridad humana⁴³

México ha firmado la mayoría de los convenios promulgados por la comunidad internacional en relación con la protección de los derechos humanos. En las siguientes líneas se señalan los que ha ratificado, que tienen que ver con el concepto de seguridad humana. Fuentes y Rojas⁴⁴ realizan un interesante resumen de los mismos, y destacan los que han sido firmados por cada uno de los países de América Latina. Ordenan los acuerdos que tienen que ver con el ámbito económico-social, el político, el de seguridad internacional y regional, así como los que tienen relación con el medio ambiente y la cultura.

Por la utilidad que tiene esta síntesis, y dada la obligación que tiene nuestro país con los mismos, a continuación se enlistan los acuerdos ratificados por México, ordenados según el criterio de estos autores.

Ámbito económico-social

- Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México.
- C- Niños. Convención sobre los derechos del niño. Aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Ratificado por México.
- CNIños-P1. Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas el 25 de mayo del 2000. Ratificado por México.
- CNIños-P2. Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de los niños relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía. Aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas el 25 de mayo del 2000. Ratificado por México.
- C-OIT-182. Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y de la acción inmediata para su eliminación (Convenio 182). Aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 1 de junio de 1999. México Estado Parte.

Ámbito político

- ECPI. Estatuto de la Corte Penal Internacional. Suscrito en Roma el 17 de junio de 1998. México Estado Parte.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobado el 16 de diciembre de 1966. México Estado Parte.

⁴³ Elaborado a partir de Francisco Rojas y Claudia Fuentes, *Promover la seguridad humana. Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005, pp. 69-100.

⁴⁴ *Idem*.

- CG-1949. Convenios de Ginebra de 1949. Firmado el 12 de agosto de 1949. México Estado Parte.
- CICC. Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad. Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968. Ratificado por México.
- CCT. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1984. Ratificada por México.
- CER. Convención sobre el Estatuto de Refugiados. Aprobada el 28 de julio de 1951 en una conferencia de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas. México Estado Parte.
- CADDHH. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. México Estado Parte.
- Carta DEM. Carta Democrática Interamericana. Aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre del 2001. México Estado Parte.

Ámbito de seguridad internacional y regional

- TNP. Tratado de no proliferación de armas nucleares. Abierto para la firma el 1 de julio de 1968 en Moscú, Washington y Londres. México Estado Parte.
- Tlatelolco. Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina o Tratado de Tlatelolco. Suscrito en la ciudad de México el 14 de febrero de 1967. México Estado Parte.
- P-Bogotá. Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá). Adoptado el 30 de abril de 1948 durante la IX Conferencia Internacional Americana. México Estado Parte.
- CPAB. Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y su Destrucción. Suscrita el 10 de abril de 1972. México Estado Parte.
- CPAQ. Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y empleo de armas químicas y sobre su destrucción. Suscrita el 13 de enero de 1993. México Estado Parte.
- C-Ottawa. Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Suscrita en diciembre de 1997. México Estado Parte.

Seguridad pública, democracia y derechos humanos

- CTO. Convención contra el crimen transnacional organizado. También conocida como Convención de Palermo, suscrita en diciembre del 2002. Ratificada por México.
- CIFTA. Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Aprobada por la Asamblea General de la OEA el 13 de noviembre de 1997. México Estado Parte.
- CISFT. Convención internacional para la supresión de la financiación del terrorismo. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999. México Estado Parte.

Ámbito de medio ambiente

- P-Montreal. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Se firma el 16 de septiembre de 1987. México Estado Parte.
- CCC. Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Aprobada por la Asamblea General el 9 de mayo de 1992. México Estado Parte.
- P-Kyoto. Protocolo de Kyoto. Convención marco sobre el cambio climático, aprobada el 11 de diciembre de 1997. México Estado Parte.
- CDBIO. Convenio sobre la diversidad biológica. Aprobado en la Cumbre de Río el 5 de junio de 1992. México Estado Parte.
- PCARTAG. Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad. Aprobado en Cartagena de Indias el 29 de enero del 2000. Complementa el CDBIO. México Estado Parte.
- CBASEL. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Aprobado por una conferencia internacional en Basilea, Suiza, el 22 de marzo de 1989. México Estado Parte.
- CITES. Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres. Aprobada en Washington DC el 3 de marzo de 1973. México Estado Parte.

Ámbito cultural

- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Aprobada en Nueva York el 4 de enero de 1969. México Estado Parte.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En vigor desde el 3 de septiembre de 1981. México Estado Parte.

CAPÍTULO 3

EL NUEVO MODELO POLICIAL Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS

CARLOS BARRACHINA

La reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene un carácter profesional. Es producto de la reflexión con base en la experiencia. Su meta es evaluar y dictaminar las debilidades del sistema, además de formular un programa de transformaciones ambicioso y complicado, pero que sin duda se considera imprescindible para dotar a México de un sistema policial moderno y eficiente.¹

En la transición hacia este nuevo modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas, y se ha logrado el apoyo de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), celebrada en Michoacán, en marzo del 2010,² y el aumento en importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, mismo que coordina el presidente con la presencia de todos los gobernadores mexicanos.

En el libro *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, del secretario Genaro García Luna, publicado en el 2011, se explican con detalle los avances en el proceso de reforma, y el espíritu que preside la transformación del Sistema de Seguridad Pública en México. Para García Luna el cambio en el funcionamiento de las estructuras de este sector no es un asunto partidista, sino una necesidad profesional, fundada en la reflexión y en el conocimiento profundo

¹ En 1989 se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). En 1994 se reformó la Constitución para que las entidades federativas y el gobierno federal crearan las policías preventivas en los órdenes estatal y federal. En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación. En 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) y con ello la PFP pasó al mando de esta dependencia. Cfr. Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, p. 20. El actual secretario de Seguridad Pública ingresó en el CISEN en el momento de la creación del Centro, y se desempeñó en diferentes cargos hasta llegar a ser subdirector de Contrainteligencia. Recibió formación y especialización en diferentes partes del mundo, como Estados Unidos, España, Israel, Francia, Colombia y Japón. En 1999 fue nombrado coordinador de inteligencia para la prevención en la recién creada PFP. Dos años después fue nombrado director general de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, con la encomienda de transformarla en la Agencia Federal de Investigación (AFI) [Cfr. Genaro García Luna, *Contra el crimen ¿Por qué 1 661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y futuro de la policía en México*, p. 9], desempeñándose en este puesto hasta que fue nombrado secretario de Seguridad Pública en el año 2006. Su trayectoria le permite participar en la creación y puesta en marcha de las principales agencias de seguridad mexicana de los últimos dos decenios, y por lo mismo estar en un proceso permanente de reflexión profunda sobre las características del sistema y sus problemas. Además, conoce los sistemas policiales y de inteligencia más modernos en el mundo, y eso le permite seguir analizando el caso mexicano y su transformación desde una perspectiva comparada. En el momento de redactar el libro publicado en el 2006, el ingeniero García Luna tenía una idea muy estructurada y clara de cuáles debían ser las transformaciones que, a su juicio, requería el Sistema de Seguridad Pública en México. Es por esta razón que se señala que la reforma que se va a estudiar tiene un componente profesional y técnico determinante.

² Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, efectuada en Morelia, Michoacán, México, el 22 y 23 de marzo de 2010.

de las dinámicas de la seguridad. Es por ello que se encomienda en ese libro a que se mantenga en el futuro la ruta marcada, diseñada con claridad, tanto en los documentos señalados, como en las transformaciones aprobadas de 2006 a la fecha.

La estrategia gubernamental partió de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no funcionaban de forma adecuada, y era necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción, así como la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías, se convertían en obstáculos que permitían cacicazgos antiguos y lealtades personales que generaban círculos viciosos difíciles de romper.

Las reformas impulsadas se han centrado en cuatro elementos fundamentales:³

1. Establecimiento de la carrera policial. Depuración de elementos poco adecuados, señalando criterios de formación mínimos, edades para los diferentes rangos de la estructura, y diseño de escalas de mando piramidalmente definidas en función de la formación y de los elementos existentes. Aplicación periódica de los controles de confianza, estableciendo la obligatoriedad de que todos los elementos acrediten estudios toxicológicos, psicológicos, socioeconómicos y de polígrafo, además de aumentar los sueldos de los policías acreditados.
2. Impulso de un modelo policial único, en el que se estructuren procedimientos y se busque establecer una cadena de mando única, a fin de que si las autoridades federales o estatales consideran que las policías de un nivel territorial inferior no están desarrollando sus funciones de manera adecuada, por incapacidad o por corrupción, el mando pueda ser asumido por órganos estatales o federales.
3. Creación de un sistema de incentivos basado en objetivos, que se suma a los ya existentes, que impulsan, desde la década de 1990, el fortalecimiento en infraestructura física de los sistemas de seguridad pública estatales y municipales (FASP y FORTEMUN⁴). Estos nuevos programas, el SUBSEMUN y el SPA⁵, que fueron creados en 2007 y 2010, respectivamente, se explicarán con detalle más adelante.
4. Cambios en los ordenamientos legales. Se orquesta en dos etapas: en junio del 2008 se aprueba una reforma constitucional y en enero del 2009 se crea la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que formaliza lo señalado en el punto 1. En octubre de 2010, el presidente Calderón envía al Senado para su aprobación una serie de nuevas reformas constitucionales, especialmente relacionadas con el artículo 21, a fin de poner en operación el punto 2, y posteriormente actualizar en ese sentido la ley aprobada.⁶

³ Carlos Barrachina y J. L. Hernández Mora, "Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006–2011)", en URVIO.

⁴ Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTEMUN).

⁵ Subsidio para la Seguridad Pública Municipal, Subsidio para la Policía Acreditable.

⁶ Los temas medulares que en materia de seguridad pública se abordaron en la reforma al texto constitucional se pueden agrupar en los puntos siguientes: I) Se dotó al Estado de los instrumentos necesarios para enfrentar de manera eficaz la criminalidad. En especial se otorgaron nuevas atribuciones a las policías para la investigación de los delitos (art. 21 constitucional); II) Se sentaron las

El Nuevo Modelo Policial y su relación con los derechos humanos

El 29 de septiembre del 2005 todas las fuerzas políticas mexicanas firman el Acuerdo de Chapultepec, conocido como “Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo”. El propósito central de la iniciativa es convocar a todos los sectores de la sociedad a crear consensos que permitan establecer políticas de Estado útiles para delinear el futuro de México, con miras a que el país sea capaz de detonar su propio crecimiento, consolidar el Estado de derecho, normalizar su vida institucional y corregir los desajustes sociales.⁷

Los cinco ejes fundamentales de este acuerdo son los siguientes:⁸

1. Estado de derecho y seguridad pública. Consolidar un Estado de derecho en un régimen democrático, que garantice libertades, derechos humanos y sociales, seguridad física y jurídica.
2. Desarrollo con justicia. Crecimiento económico y empleo: lograr un crecimiento económico acelerado, sostenido, sustentable, con empleo y políticas redistributivas.
3. Formar y desarrollar capital humano y social. Más y mejor salud y educación.
4. Desarrollo de capital físico. Acelerar la construcción de infraestructura y de vivienda.
5. Reformar la administración pública. Hacerla más eficaz y transparente al servicio de los ciudadanos.

En el ámbito del Estado de derecho y seguridad pública se marcaron los siguientes objetivos:⁹

1. Garantizar la seguridad física de los ciudadanos frente a la criminalidad en todas sus formas, mediante una eficiente y confiable procuración y administración de justicia.
2. Reformar el marco jurídico para combatir con mayor eficiencia la corrupción y la impunidad, el crimen organizado y los delitos con violencia, y para establecer sistemas de arbitraje, formar jueces de paz, establecer juicios orales y públicos en los niveles federal y estatal, con pocas leyes simples, pero que se cumplan.

bases para impulsar la transformación de las instituciones de seguridad pública, a fin de que éstas sean de carácter civil, disciplinado y profesional, y de que su actuación se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalidad, honradez y respeto a los derechos humanos (art. 21 constitucional); III) Se rediseñaron y fortalecieron las bases de coordinación de las instituciones de seguridad pública (art. 21 constitucional); IV) Se establecieron los principios para que el Sistema Penitenciario Mexicano transite hacia un modelo efectivo de reinserción social (art. 18 constitucional). Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, op. cit., p. 32.

⁷ En el texto del acuerdo se hace énfasis en la necesidad de que en el futuro se incluya rumbo y objetivos compartidos por todos los mexicanos, y que los lineamientos sean fundamento para el desarrollo del país. Se busca evitar que los objetivos representen solamente los intereses de un sector aislado, o que se vean afectados por factores externos, como los cambios en los intereses partidarios o en la economía. Para lograr la generación de dichos consensos, se señala la necesidad de un esfuerzo sostenido, una comunicación permanente con la ciudadanía, una vocación de pluralidad y un espíritu incluyente.

⁸ Cfr. Acuerdo de Chapultepec, 2005.

⁹ *Ibid.*, p. 5.

3. Dotar al Programa Nacional de Seguridad Pública de recursos financieros suficientes, para:
 - Contar con recursos humanos honestos y capacitados en los órganos de procuración y administración de justicia y en los cuerpos policíacos.
 - Modernizar los sistemas de comunicación y contar con mecanismos de investigación e inteligencia avanzados, con una base de datos nacional apta para facilitar la coordinación de las acciones.
 - Reformar, ampliar y modernizar el sistema de reclusorios.
 - Dar independencia y autonomía al Ministerio Público para transparentar y hacer eficiente la procuración de la justicia.
 - Fortalecer los sistemas judicial y policial y promover las reformas legales que permitan una impartición de justicia expedita y equitativa.
 - En materia electoral: reprogramar los calendarios políticos para evitar la excesiva dispersión de los procesos electorales; revisar la duración y el financiamiento de las campañas y precampañas; asegurar la transparencia en el uso de los recursos y acortar los periodos de transferencia del poder.

En la publicación citada, Genaro García Luna¹⁰ plantea la estrategia para operar el punto 1 contemplado en el pacto nacional, con base en un plan de trabajo que impulsó durante su periodo como secretario.

Vale destacar que en este primer punto se señala con claridad la necesidad de garantizar tanto las libertades como los derechos humanos. La comprensión de que el ciudadano y la protección de sus derechos se encuentran en el centro de la preocupación es clave en el proceso de reforma.

En el siguiente capítulo se realiza una descripción detallada de las acciones que la SSP ha desarrollado durante la administración 2006 – 2012 para fomentar la cultura de la defensa de los derechos humanos.

En las siguientes líneas se retoman, a manera de introducción al tema, los planteamientos en cuanto a la lógica y las estrategias más importantes relativas a la seguridad pública y los derechos humanos.

El Ingeniero García Luna¹¹ señala que la Policía Federal supervisa que sus elementos actúen con base en los principios señalados en el artículo 21 de la Constitución; esto es, con legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalidad, honradez y respeto a los derechos humanos. Tanto en las labores de investigación como en el trabajo operativo su actuación debe circunscribirse al respeto de los derechos fundamentales, en los términos señalados por la Ley de la Policía Federal (LPF) y al uso racional, congruente y oportuno de la fuerza pública, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).

A fin de garantizar el respeto a los derechos humanos y a los demás principios constitucionales que rigen la actuación de las instituciones de seguridad

¹⁰ Genaro García Luna, *Contra el crimen ¿Por qué 1 661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y futuro de la policía en México*, op. cit., p. 20.

¹¹ Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, op. cit., pp. 97–99.

El Nuevo Modelo Policial y su relación con los derechos humanos

pública, el artículo 40 de la LGSNSP establece que éstas se sujetarán, entre otras, a las obligaciones siguientes:

1. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna.
2. Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones, o cualquier otra, y en caso de tener conocimiento de algún acto de esta naturaleza, denunciarlo de inmediato ante la autoridad competente.
3. Abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.
4. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos legales aplicables.

Para garantizar el estricto apego a los referidos principios de actuación, la Policía Federal, que probablemente es el cuerpo policial sobre el que la reforma ha avanzado de manera más notable, dadas las circunstancias que se señalarán más adelante, ha puesto en marcha políticas transversales que van desde la profesionalización de los cuadros directivos y operativos, con base en códigos de ética y promoción de una cultura de derechos humanos,¹² hasta programas cuyo objetivo es garantizar el respeto a dichos derechos en operativos como atención a motines penitenciarios, resguardo de instalaciones estratégicas, control de manifestaciones públicas, y otros actos en los que la autoridad competente requiere la intervención de operativos policiales.

En la SSP se ha puesto en marcha, el Programa de Atención a Quejas por Presuntas Violaciones a Derechos Humanos, cuyo principal objetivo es atender e investigar las quejas y denuncias por presuntas violaciones que a este respecto pudieran haber sido cometidas por servidores públicos de la SSP y sus órganos administrativos desconcentrados, a fin de que se apliquen las sanciones administrativas, civiles o penales correspondientes. También afirma que parte fundamental del esfuerzo por lograr el pleno respeto de los derechos humanos ha sido la instauración de un nuevo régimen disciplinario que incluye sanciones que pueden llegar hasta la separación de la corporación de los elementos que no se conduzcan con apego al orden jurídico y con respeto a los derechos humanos.¹³

Por otra parte, en los instrumentos que regulan y delimitan las acciones que las distintas áreas de la Policía Federal llevan a cabo para cumplir su función, se especifican medidas para evitar violaciones a los derechos fundamentales derivadas de la actuación de los policías. Además, se incluyen los procedimientos que deben seguirse para atender a representantes y visitantes de la Comisión

¹² Los elementos de la Policía Federal reciben capacitación en derechos humanos, por ser éste un componente fundamental de la política institucional. Para más detalles acerca de las capacitaciones ver el apartado "Capacitación en convenio con organismos internacionales" del capítulo 4 de este libro.

¹³ Artículos 19 y 20 de la LPF.

Nacional de los Derechos Humanos, y para instalar mecanismos de diálogo con familiares y representantes legales.

En lo que se refiere a la protección de los derechos de las víctimas de los delitos, García Luna señala que se han diseñado y puesto en marcha diversos programas y acciones, entre los que destacan el servicio de orientación legal y el bufete jurídico gratuito; el servicio de atención psicológica, el Programa de Atención a Quejas, y los enlaces de prevención, que tienen a su cargo la promoción y el desarrollo de una política pública integral en todo el país en lo relacionado a la prevención de delitos y el respeto a los derechos humanos.¹⁴

Características de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁵

A pesar de que en otros trabajos se han comentado con amplitud las características de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por su relevancia es importante retomar este ejercicio en esta publicación, y reiterar que la razón fundamental de la reforma de modernización tiene como eje básico adaptar a las instituciones policiales a un contexto democrático, en el que el ciudadano sea el centro de sus preocupaciones, por lo que el asunto de la atención a los derechos humanos resulta central.

Por otra parte, vale anotar que el modelo policial propuesto requiere de la voluntad política no sólo de la federación, sino también de los estados y municipios, para que logre avanzar de manera integrada. A fin de lograr este objetivo, es importante conocer las razones que dieron origen a esta reforma, que ha sido clasificada como de orientación “profesional”, en el sentido de que proviene de propuestas de personas que tienen experiencia en el sector. Es importante también que sea entendida por todos los actores, dada la necesidad de contar con el convencimiento y voluntad de los mismos, para lograr su consolidación.

Identificación de problemas y retos del Sistema de Seguridad Pública

El principal problema de inseguridad en el país tiene que ver con el incremento de las rivalidades entre las bandas, la ruptura entre las mismas y la lucha por el territorio. La federación responde con la presencia de fuerzas federales que aumentan el riesgo de enfrentamientos. En ese sentido se señala que la violencia

¹⁴ Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, pp. 81 y 82. Aquí el autor reitera que se han puesto en marcha acciones y programas a fin de garantizar que la Policía Federal actúe siguiendo procedimientos homologados, así como con estricto apego a la legalidad y con respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de sus labores. Aunado a lo anterior, el autor señala que se han instrumentado mecanismos para promover la participación ciudadana en la prevención de los delitos, la denuncia de los mismos y el arraigo de la cultura de la legalidad.

¹⁵ Este apartado reproduce, con matices, lo señalado por Carlos Barrachina y J. L. Hernández Mora, en “Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006–2011)”, en URVIO.

El Nuevo Modelo Policial y su relación con los derechos humanos

no ha aumentado por la presencia de las fuerzas de seguridad en la calle, sino que ésta y la delincuencia han motivado la acción del gobierno.¹⁶ Según anotó Monte Alejandro Rubido, en la ponencia “Políticas de seguridad en México”, dictada durante el Seminario Internacional “Seguridad en Democracia”, celebrado en Chetumal, Quintana Roo, en el año 2010, la estrategia gubernamental tiene cinco componentes:

1. Operaciones conjuntas, para aumentar las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado, con la creación de una nueva Policía Federal.
2. Renovación de la Procuraduría General de la República (PGR).
3. Establecimiento de “Plataforma México” y fortalecimiento de las fuerzas armadas.
4. Reforma del marco legal institucional, con la modificación del artículo 21 de la Constitución, la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal y la Ley de Extinción de Dominio, además de la instrumentación de una política activa de prevención del delito, ejecutada mediante programas de “escuela segura”, recuperación de espacios públicos y centros “Nueva Vida”.
5. Fortalecimiento de la cooperación internacional.

Según Rubido, la estructura policial mexicana presenta diferentes problemas que hay que resolver. Datos del 2008 arrojan las siguientes cifras: ¹⁷ 90.3% de los policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales; de los 2 439 municipios de México, 417 no cuentan con corporaciones de policía, y más de la mitad de las corporaciones no llegan a 20 elementos en su estructura. La cuarta parte de los policías municipales se concentra en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se ubican en 16 estados de la República.¹⁸ A este problema hay que añadir el de la distribución territorial, que dificulta la presencia del Estado en todo el territorio, y que según las autoridades mexicanas

¹⁶ Felipe Calderón Hinojosa, acta de la sesión XXVIII del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Casino del Campo Militar Marte, ciudad de México, Distrito Federal, 3 de junio 2010, pp. 7–12. En la p. 117 del libro *El homicidio en México entre 1990 y 2007* de Fernando Escalante, se establece, con datos sobre las “defunciones”, tomados del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que de 1992 a 2007 disminuyó el número de homicidios de manera sistemática, en lo que se refiere a la tasa nacional, que pasó de un máximo de 19.72 en 1992 a un mínimo de 8.04 en 2007. Estos datos echan por tierra la percepción de que la inseguridad en México había ido en aumento en ese periodo. El 3 de enero del 2011 el mismo autor publicaba en la revista *Nexos* el artículo “Homicidios 2008–2009: la muerte tiene permiso”, en el que de nueva cuenta utiliza los datos del INEGI. Su conclusión en este nuevo texto fue muy diferente: “El movimiento de los últimos dos años, 2008 y 2009, es absolutamente improbable: rompe con una tendencia sostenida de 20 años, pero rompe con ella además de un modo violentísimo. En dos años la tasa nacional vuelve a los niveles de 1991. Sube un 50% en 2008, y de nuevo 50% en 2009. En opinión de este autor, esta violencia se localiza en lugares muy concretos de la República mexicana, que coinciden con los sitios en donde se orquestaron grandes operativos policiales y militares: “hay ocho estados cuyas tasas están por encima del 18, es decir, estados con un índice de violencia superior al resto del país. Y en este extremo casi no hay sorpresas. Están Nayarit (20.1), Sonora (22.8), Michoacán (23.6), Baja California (48.3), Sinaloa (53.3), Guerrero (59.0), Durango (66.6) y Chihuahua (108.5)”.

¹⁷ Cifras citadas en la ponencia de Rubido y atribuidas a la Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales. Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2008.

¹⁸ México, Baja California, Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Chiapas, Coahuila, Sonora, Puebla, Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas.

facilita el que por su tamaño y estructura, redes organizadas tengan mucho mayor capacidad de actuación que las policías municipales. Por otro lado también se padece el grave problema de déficit salarial de las fuerzas policiales, que en general reciben un salario que está muy por debajo de las necesidades básicas de subsistencia.¹⁹ Otro problema importante es la avanzada edad de la mayoría de los elementos, ya que 48% de ellos tiene más de 36 años de edad; y el bajo nivel de escolaridad de los mismos.²⁰

Estos datos fueron dictados por Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública, en el informe que presentó el 3 de junio del 2010 durante la XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública,²¹ y confirmados por el presidente Felipe Calderón cuando con estos mismos datos presentó al Senado el 6 de octubre del 2010 su iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana, a fin de que se permitiera la existencia de un mando policial único, como el que se describirá más adelante.²²

Nuevo modelo de carrera y desarrollo policial

La reforma del Nuevo Modelo Policial y de su funcionamiento busca reinventar la organización de las estructuras de seguridad pública en todo el territorio mexicano, haciendo énfasis especial en la modernización del sistema a fin de que se adapte a un modelo democrático y se inserte en un contexto de respeto de los derechos humanos.

En julio de 2008, poco después de que fueran aprobadas las reformas constitucionales, la SSP distribuye el documento *Nuevo Modelo Policial* y SUBSEMUN, en el que se resume la estrategia de transformación del sistema de seguridad

¹⁹ Rubido señala que en relación con las policías estatales el salario va de los 3 100 pesos que reciben en promedio el personal de base en Veracruz, a los 11 446 pesos que reciben los policías en Tamaulipas. Cifras del 2009 del Sistema Nacional de Seguridad Pública, arrojan los siguientes datos en relación con las policías municipales: 20.4% recibe menos de 1 000 pesos al mes; 40.5% de 1 000 a 4 000 pesos; 38.4% entre 4 000 y 10 000, y solo 0.7% más de 10 000. El costo mínimo de la vida promedio en el país se sitúa, según la zona, entre los 6 400 en Chiapas, y los 12 027 pesos en el Distrito Federal.

²⁰ 1.9% no tiene instrucción o es analfabeta; 68.3% tiene una educación básica; 25.2% media superior, y 4.5% superior. En su ponencia Rubido cita datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009). En *Política de Estado en seguridad pública. Fortalecimiento institucional. Mando policial único y desarrollo policial*, elaborado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en octubre de 2010, se señalan más problemas estructurales: inexistencia de un modelo policial, procedimientos variados y difusos, falta de homologación y estandarización en materia de operación; rezago en la capacitación; nivel educativo insuficiente; diferencia en condiciones laborales; desconfianza en la institución policial y falta de claridad en las atribuciones de cada orden de gobierno.

²¹ Acta de la sesión XXVIII del Consejo Nacional de Seguridad Pública, casino del campo militar Marte, ciudad de México, Distrito Federal, 3 de junio de 2010, pp. 67–70. Ver también Manuel Carvallo “La seguridad en México no es completa, reconoce García Luna”, en *El Sol de Méxicó*, 4 de junio de 2010.

²² Felipe Calderón. “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. México, Cámara de Senadores, 6 de octubre 2010, pp. 3–6.

El Nuevo Modelo Policial y su relación con los derechos humanos

pública mexicana, y se explican los apoyos federales que se tendrán a fin de llevar a buen término esta política.

En este documento se define el concepto del Nuevo Modelo Policial, en los siguientes términos: “Es la concepción del Estado respecto de la organización de la policía para prevenir el delito y como auxiliar en la procuración de justicia en la investigación de los mismos; a través de componentes jurídicos, de desarrollo policial, operación y de tecnologías de la información, que definen y perfilan la función policial en el combate al delito así como de protección y servicio a la sociedad”. Como objetivo general del mismo se plantea: “Garantizar la paz social, la convivencia pacífica y los derechos ciudadanos vulnerados por el delito y resarcir en lo posible el daño causado a la víctima, así como combatir el crimen y descubrir quién lo cometió, por medio de la suma de las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales”²³

Los objetivos específicos de la reforma son, en cierta manera, muy ambiciosos. Se centran en la promoción y fortalecimiento del marco legal de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir el delito y combatir la delincuencia; homologar los sistemas de administración, profesionalización, capacitación y control de confianza que permitan el desarrollo policial en cualquier especialidad; recuperar los espacios públicos para la comunidad, y certificar los procesos de las corporaciones policiales del país sobre estándares internacionales. También se contempla promover la identidad institucional en todos los cuerpos policiales del país, desarrollar áreas de inteligencia policial, depurar los cuerpos de seguridad pública y revalorar el trabajo policial ante la sociedad; vincular a la ciudadanía en los procesos de prevención, combate a la delincuencia y evaluación de la actuación policial; desarrollar redes e interconectar bases de datos de las corporaciones de policía del país, para explotar la información del sistema único de información criminal, que se encontraría relacionado con “Plataforma México”.²⁴

El Nuevo Modelo Policial se basa en cuatro componentes interrelacionados: marco legal, desarrollo policial, actuación policial y tecnologías de la información, además de diez procesos básicos que deberán implantarse en las diferentes corporaciones policiales, en el seno de cada uno de estos componentes. En el marco legal se plantean mecanismos de coordinación²⁵ y modernización;²⁶ en el de desarrollo policial, procesos de evaluación de control de confianza,²⁷ el

²³ Secretaría de Seguridad Pública, *Nuevo Modelo Policial* y SUBSEMUN, p. 3.

²⁴ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública, *Nuevo Modelo Policial* y SUBSEMUN, pp. 4–6.

²⁵ Coordinación: establecer procedimientos sistemáticos de operación homogéneos entre las corporaciones de la federación, los estados y los municipios.

²⁶ Con este modelo se pretende avanzar hacia uno que privilegie las acciones preventivas con apoyo en labores de inteligencia. Se apuesta por renovar equipos de trabajo, modificar el funcionamiento normativo y orgánico de las corporaciones y redefinir la actuación de las mismas.

²⁷ Aplicación de pruebas a todo el personal para selección y permanencia: estudios psicométricos, médico-toxicológicos e investigación del entorno socioeconómico y poligráfico.

Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL),²⁸ y la estandarización salarial.²⁹ En el componente de actuación policial, los procesos de prevención del delito,³⁰ participación ciudadana y proximidad social;³¹ homologación,³² transparencia y evaluación de la actuación policial;³³ y finalmente en el de tecnologías de la información, el desarrollo de “Plataforma México”.³⁴

En relación con la protección de los derechos humanos es claro que la actuación policial, a partir de la reforma, se concentra en los esfuerzos para garantizar que éstos se protejan de una forma efectiva, sin embargo, el modelo es complejo y complementario. Se requieren profesionales que hagan de la actividad policial una forma de vida, lo cual garantizaría la protección del ciudadano, ya que el ejercicio de una carrera policial implicaría que los involucrados se sometían a procesos continuos de formación, y a una evaluación de control de confianza. Por otra parte, el uso de las tecnologías de la información resulta fundamental en el combate a la delincuencia, pero debe ser tratado con delicadeza e inteligencia, para no vulnerar derechos fundamentales de los ciudadanos, y para garantizar la libertad y la democracia en todas sus dimensiones.

Rubido³⁵ hace énfasis en que este modelo se basa en la investigación científica y en la generación de inteligencia policial para prevenir el delito y combatir a la delincuencia. En lo relativo a la “evaluación y control de confianza”, el autor actualiza la información al señalar que existen lineamientos establecidos en el modelo nacional de evaluación y control de confianza, que fue aprobado durante la xxv Sesión del Consejo de Seguridad Pública, el 28 de noviembre del 2008, mismos que impulsan la creación de centros estatales de control de confianza certificados, que son los responsables de evaluar con los mismos criterios a los elementos que pretendan ingresar o permanecer en las corporaciones.³⁶ Sobre el sistema “Plataforma México” señala que ya ha iniciado operaciones con diez herramientas informáticas que funcionan de forma homologada en las instancias de prevención, procuración y administración de justicia del país, con

²⁸ Creación de una carrera policial, que brinde oportunidades de desarrollo, de plantear una vida personal y profesional a mediano plazo, sobre la base del sistema de méritos, a fin de obtener una policía honesta, eficiente, que valore la vocación de servicio y el trabajo bien hecho.

²⁹ Establecer tabuladores equitativos para nivelar los salarios de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, reduciendo desigualdades, vulnerabilidades y dignificando la función policial.

³⁰ Utilización de nuevas tecnologías e implantación de estadísticas computarizadas de delitos que permitan generar mapas electrónicos de patrones de delitos, de aprehensiones, y de la actividad de patrullaje, con el objetivo de tener una visión conjunta de los delitos para focalizar la actuación en determinados grupos y lugares físicos.

³¹ Esta es una estrategia que acerca las policías a la comunidad para tratar de identificar y atender demandas ciudadanas con rapidez.

³² Unificación y sistematización de procedimientos de actuación, para garantizar la efectividad operativa de las tareas de prevención e investigación y desarrollar operaciones policiales conjuntas.

³³ Acceso transparente de la ciudadanía a los resultados de las evaluaciones de desempeño de la policía. Se busca fortalecer una cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos.

³⁴ Instrumento informático que trata de relacionar todas las informaciones procesadas de una manera homologada a nivel nacional para el combate del delito y la administración de la justicia. Cfr. Secretaría de Seguridad Pública, *Nuevo Modelo Policial* y SUBSEMUN, *op. cit.*, p. 13.

³⁵ Rubido, “Políticas de seguridad en México”, *op. cit.*, p. 31.

³⁶ Se realizan las siguientes evaluaciones: médico-toxicológica, psicológica y psicométrica, poligráfica y socioeconómica.

El Nuevo Modelo Policial y su relación con los derechos humanos

diferentes conexiones en estados, municipios y dependencias federales.³⁷ Insiste en que la participación y el acercamiento con la ciudadanía deben ser considerados estrategias de trabajo, así como el establecimiento de observatorios ciudadanos. Para este autor, la operación policial ha impulsado tres unidades diferentes de policía: la que se centra en la investigación policial; la enfocada al análisis táctico y la de los grupos de reacción.³⁸

Parafraseando a Rubido³⁹ puede decirse que el Nuevo Modelo Policial es un esquema acabado y detallado, que se apoya en la legislación aprobada, y que ya se está implantando en la Policía Federal. Argumenta que para dar cumplimiento a la LGSNSP debería ser aplicado también en todos los cuerpos policiales del país. Y para lograr este objetivo es que debe reforzarse un sistema de incentivos económicos, a fin de que estados y municipios se integren al esfuerzo de transformación. El planteamiento final es que la voluntad política se traslade de la federación a las otras entidades, y que éstas no sólo entiendan la necesidad de la transformación del sistema de manera integral, apoyándolo con voluntad política, sino que comprendan que implica la inversión de importantes recursos económicos que permitan romper con las dinámicas tradicionales, a fin de crear un sistema policial moderno y efectivo.

³⁷ Éstas son: consulta integrada de información; informe policial homologado; kárdex policial; sistema de gestión operativa; alertamiento y colaboración en línea; casos de investigación, tableros de control; Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP); fichas delictivas y atención a la denuncia.

³⁸ Rubido, "Políticas de seguridad en México", *op. cit.*, pp. 35–42.

³⁹ *Ibid.*, p. 43.

CAPÍTULO 4

EL RETO DE CONCEBIR LA LABOR POLICIAL EN MÉXICO
COMO PROTECTORA DE LOS DERECHOS HUMANOS

CARLOS BARRACHINA

En los capítulos precedentes se ha reflexionado sobre los conceptos que dan sentido a las estructuras de seguridad pública en una sociedad democrática occidental. Desde las concepciones más individualistas, en las que la función del Estado se limita a hacer cumplir la ley y proteger al ciudadano, hasta las opciones más colectivistas e intervencionistas, el Estado es una estructura diseñada para permitir la convivencia del ser humano en sociedad. En este sentido, está obligado a proteger los derechos humanos de los ciudadanos. Una función de la administración gubernamental 2006–2012 ha sido la de velar para que estos derechos no sean violentados ni por particulares, ni por la propia administración.

La Organización de las Naciones Unidas anotó en el informe del PNUD del 2004, ya citado con anterioridad, que una de las debilidades de los Estados latinoamericanos es la defensa de los derechos humanos, ya que cada vez son más los individuos que ven violentados sus derechos fundamentales por individuos u organizaciones no relacionadas con el Estado. Asimismo, la propia administración pública, especialmente la que se encarga de garantizar la seguridad, debe comprender que durante su operación no puede abusar de los derechos esenciales de los ciudadanos, que son los que motivan su existencia y actividad. En otras palabras, el Estado debe garantizar tanto los derechos civiles como los derechos humanos de los particulares, de la manera más armónica posible. Lamentablemente, como se puntualiza en el informe del PNUD, buena parte de los Estados latinoamericanos no han sido capaces de proteger la seguridad ni el derecho a la vida de un gran número de sus ciudadanos.

La idea de “servicio” es un concepto que cuesta trabajo asimilar. El funcionario puede tener la tentación de considerarse “poderoso” frente a un ciudadano común, que en muchas ocasiones elude sus compromisos, pero muestra respeto por la “autoridad”. El individuo promedio no sólo desconoce sus derechos, sino su importancia política; ya que, más bien, está ocupado en dar sustento y bienestar a su familia, y se interesa poco o nada de los asuntos públicos. Por su parte, el funcionario es consciente de que ejerce una autoridad sobre las personas comunes, que en muchos casos no comprenden que este poder debe ser legítimo para ser válido, y que sólo lo es si se aplica en apego a las leyes establecidas por la nación; lo cual es importante por razones jurídicas y éticas.¹

¹ Existen innumerables ejemplos de casos de abuso de poder. La situación ha sido retratada en novelas, películas, telenovelas y denunciada de diferentes formas. Estos abusos de poder se presentan, por lo general, en dos directrices: cuando el agente abusa de los desfavorecidos, de los más pobres, o de los migrantes indocumentados, en un acto poco honorable en el que claramente afecta a los derechos humanos, o bien cuando se deja corromper por algún ciudadano o por diferentes tipos de

Uno de los retos más importantes de la transición de una administración tradicional a una moderna, y de la consolidación del respeto a los derechos humanos, es modificar paulatinamente las pautas de comportamiento y cultura organizativa. Tanto en México como en América Latina, en general, nos topamos con una situación paradójica. Por un lado, es claro que existe voluntad política para transformar el sistema, y es cierto que se utilizan métodos de gestión pos-burocráticos, que fueron inventados o se utilizan en las sociedades democráticas más avanzadas a fin de volver más eficiente y responsable al sector público. Éstos emplean mecanismos que han sido efectivos en las empresas privadas para mejorar la eficiencia, como el control presupuestal, la elaboración de planes de trabajo por objetivos; el levantamiento de encuestas de satisfacción del cliente; auditorías de calidad de los sistemas administrativos, entre otros. Pero también es cierto que tenemos un estado de bienestar insuficiente con numerosos problemas, entre los que destacan la falta de recursos, ya sea por su inexistencia, por malgasto o mala administración; las prácticas de corrupción y falta de voluntad real de muchos agentes, quienes aceptan el discurso oficial porque no tienen otra alternativa, pero que de manera cotidiana tratan de minarlo con diferentes estrategias que les permitan continuar funcionando como ha sido la costumbre, de una forma cómoda.

México desea comprometerse con una reforma profunda y más democrática de su sistema. La transformación en el sector de la seguridad pretende modernizar la administración pública del mismo modo que otras sociedades occidentales democráticas lo han logrado hacer, privilegiando el respeto de los derechos humanos.

Esta es la razón por la cual el gobierno mexicano impulsa la transformación de su Constitución a fin de incorporar a su derecho interno, de manera definitiva, los acuerdos internacionales firmados y ratificados por la nación. Así, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se elevan a rango constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México.

En ellos se establece, entre otras cosas, que los Estados están obligados a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Toda institución de seguridad pública, de conformidad con el artículo 21 constitucional, debe regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Mediante el Programa

delinquentes, que pretenden utilizar a su favor el sistema tradicional para poder operar al margen de la ley. En estos casos el agente tampoco actúa de forma honorable. La cultura del soborno está muy arraigada en nuestra sociedad, y no se tiene claro que se trata de un asunto que no sólo se relaciona con la legalidad, sino que afecta de manera directa los derechos ciudadanos. Es necesario que la ciudadanía sepa que en las fuerzas de orden público no operarán redes de agentes organizados que para completar su salario acosen a los ciudadanos, y que se penalizará todo intento de cohecho por parte de cualquier agente público, sin excepción. A pesar de que lograr esta transformación es una tarea difícil, existen ejemplos exitosos en otros países. Hoy día es poco probable que un ciudadano estadounidense o europeo ofrezca un soborno a un agente de seguridad pública, porque sabe que se expone a ser penalizado por la autoridad. Y lo mismo sucede en muchas sociedades que han transitado del autoritarismo a una situación democrática más o menos consolidada.

Nacional de Derechos Humanos 2008–2012 estos derechos se elevan al mayor nivel de gestión, para asegurar su respeto, apostando por su promoción y defensa.

Concebir la labor policial como protectora de los derechos humanos es otro de los retos que el proceso de transformación y modernización de las fuerzas de seguridad mexicanas requiere. El policía es un servidor público, un profesional que debe estar capacitado para cumplir con la razón de su existencia. Las reformas impulsadas, explicadas en el capítulo anterior, son importantes para modernizar la fuerza pública.

Se promueve la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, actualizando para este fin el marco normativo, en busca de un mayor fortalecimiento del trabajo que promueve el gobierno de México, con la intención de que las acciones sean contundentes y sujetas al escrutinio nacional e internacional.

En este tenor, la SSP ha trabajado, como se verá, en cooperación con organizaciones no gubernamentales y con organismos internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja.²

México ha sido uno de los países más activos en el ámbito internacional, en el impulso y la aprobación de legislación relacionada con la protección de los derechos humanos. Como se ha mencionado, nuestro país ha ratificado prácticamente todos los tratados internacionales que tienen que ver con el concepto de seguridad humana, y éstos tienen un valor jurídico vinculante. En este sentido se ha fortalecido una tradición marcada por México, de buscar siempre la multilateralidad y la protección de las personas frente a los poderes autoritarios.

Las reformas llevadas a cabo al interior de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) persiguen su profesionalización y modernización, y se ligan en forma estrecha con la consolidación de una actitud de servicio activa e inteligente y con la vinculación de los policías con la sociedad. La SSP se ha comprometido a incrementar la formación en derechos humanos de los elementos que se encuentran en servicio, y ha hecho labores de sensibilización de los funcionarios encargados de las áreas de seguridad, para que reconozcan que el conocimiento en esta materia es fundamental en su actuación cotidiana.

Si la función de la seguridad pública es mantener el orden y coadyuvar a que se cumplan las normas diseñadas para la convivencia de todos, lograr este objetivo de manera adecuada es tan importante como el propio hecho de evitar la acción de un delincuente o la captura del mismo. Un conocimiento profundo de las dinámicas sociales que no vulnere la libertad ni los derechos individuales, y la prevención de los delitos, son elementos directamente relacionados con la seguridad de las personas, y por lo tanto no pueden desligarse en ningún momento de la actuación policial eficiente.

² Este tipo de convenios son importantes a fin de que aumente la participación de la sociedad civil tanto en la identificación de algunos problemas, como en la discusión de las políticas que deben impulsarse, como en el control de la ejecución de las mismas. Asimismo permite a la administración contar con profesionales externos bien formados que aporten su experiencia en el proceso formativo de los funcionarios públicos.

Las leyes enmarcan nuestra convivencia, los compromisos asumidos con la comunidad internacional forman parte de nuestro derecho interno, y dan legitimidad a las acciones de los funcionarios encargados de la seguridad al servicio de un Estado que se debe a sus ciudadanos. Por tal motivo es requisito fundamental que el profesional de la seguridad pública se comporte como un servidor inteligente, formado y honesto, que conoce los procedimientos y los límites de su actuación. Es necesario que estos profesionales entiendan la labor policial también como defensora de los derechos humanos.

Para lograr este objetivo debe contarse con profesionales capaces de operar en apego a estos principios. Esto se encuentra en la base de la profesionalización policial. La tarea no es sencilla, pero la meta es contar con profesionales competentes y con capacidad probada de servicio, que soporten niveles importantes de frustración, además de evitar, por otro lado, que la ciudadanía se altere al no ver resultados inmediatos a sus preocupaciones. Sabemos que la sociedad no puede permitirse operar en otras circunstancias, y que la reforma que se plantea es correcta, pues se apega a la protección de los derechos individuales de los ciudadanos.³ Estas condiciones tampoco pueden conducir a la falta de operación. Por eso la fuerza se especializa y se organiza en unidades *ad hoc* a las tareas que debe cumplir.

Para lograr sus propósitos, la SSP ha establecido una serie de programas formativos y de prevención. Un ejemplo de este tipo de programas es el de prevención de violaciones a los derechos humanos en el Sistema Penitenciario Federal.

Programas para la prevención de violaciones a los derechos humanos en el Sistema Penitenciario Federal

El sistema de seguridad pública no está separado del sistema penitenciario. La fuerza pública no sólo debe respetar los derechos humanos de los ciudadanos comunes que conviven y se desarrollan armónicamente en la sociedad, sino también debe proteger los derechos humanos de los supuestos delincuentes, convictos y sentenciados por el sistema judicial. El sistema penitenciario mexicano está conformado por 418 centros, de los cuales 306 dependen de gobiernos estatales, 90 de autoridades municipales, 10 del gobierno del Distrito Federal y 12 del gobierno federal.

Una de las premisas de los derechos humanos en relación con el tema de seguridad es mantener las condiciones dignas de los internos en los centros penitenciarios federales, antes llamados centros federales de readaptación social, Ceferesos. A raíz de la modificación al artículo 18 constitucional, en virtud de la cual se sustituye el concepto de readaptación por el de reinserción social, el planteamiento al respeto de los derechos humanos se ha canalizado en la ins-

³ Si la labor policial no se acompaña de resultados, o si los agentes perciben que no pueden evitar el delito si actúan en apego estricto al marco previsto, se genera en ellos frustración. La profesionalización y capacitación debe ser permanente para que se pueda proceder de acuerdo con la normatividad y los derechos humanos, a la par que se logren resultados eficientes.

trumentación de programas que buscan mejorar la calidad de vida de quienes purgan una condena para resarcir su falta ante la sociedad.

Para esto, la SSP ha impulsado un esquema de visitas de supervisión a cada una de las instalaciones penitenciarias federales, y ha buscado la armonización de las políticas del Sistema Penitenciario Federal con estándares internacionales, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de la población interna. Además ha cuidado que los centros penitenciarios federales no padezcan la sobrepoblación, que hoy se sufre en la mitad de los penales de las entidades federativas, en los que se encuentran, en su mayoría, internos que purgan sentencias por delitos del orden común.

Los nuevos programas de reinserción a nivel federal pretenden que el interno reciba tratamiento individualizado. Para esto se cuenta con el Centro Nacional de Recepción, Observación y Clasificación, que vigila que todo lo concerniente a cada infractor esté ordenado; que tenga contacto con su familia y con la sociedad; que pueda trabajar y educarse para ser productivo, y que pueda ejercitarse para cuidar de su salud, entre otros aspectos que son parte de un proyecto integral que intenta evitar la reincidencia delictiva.

El respeto a los derechos humanos en materia penitenciaria no sólo depende de los fundamentos jurídicos que se establezcan para la protección de los internos, sino de la capacitación y continuidad que se le brinde también al personal que labora en los centros penitenciarios federales. Tomando esto en cuenta, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó reformas a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, a fin de capacitar al personal de los reclusorios para que fundamenten su trabajo en el respeto de los derechos humanos.

Con esta premisa, la SSP estableció, mediante la Academia Nacional de Administración Penitenciaria, la capacitación constante en materia de derechos humanos, para administrativos, custodios, guardas, y todo el personal de los centros penitenciarios federales, como parte del servicio de carrera penitenciaria.

En el siguiente apartado se relacionarán las diferentes acciones formativas que la SSP ha impulsado en los últimos años, con miras a transformar el comportamiento de los funcionarios federales del sector de la seguridad pública.

Acciones de la SSP para el fomento de la cultura del respeto a los derechos humanos

La SSP ha puesto en marcha políticas transversales que van desde el trabajo interno a partir de la profesionalización de los cuadros directivos y operativos con base en los códigos de ética, hasta la promoción de una cultura de derechos humanos dirigida hacia otros órdenes de gobierno y hacia los ciudadanos. Como parte de este compromiso se creó, en la SSP, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, en la que se circunscribe la Dirección General de Derechos Humanos.

Esta Subsecretaría es responsable de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas de contenido social en seguridad pública, que complementan las responsabilidades operativas de combate a la delincuencia.⁴ Todas sus acciones, según señalan fuentes de la propia SSP, tienen como fundamento la “premisa universal del interés superior de las víctimas”.

La Dirección General de Derechos Humanos tiene la tarea de promover una cultura de respeto a los derechos humanos entre los servidores públicos que la integran, tanto para prevenir las violaciones de derechos fundamentales por parte de la institución, como para atender a las víctimas del delito y procurar la sanción de los responsables.

Programas en materia de profesionalización

Las acciones de sensibilización, profesionalización y capacitación en materia de derechos humanos están dirigidas a prevenir, investigar y sancionar violaciones a los mismos; promover y fomentar una cultura que se base en su respeto, e implementar métodos alternativos de solución pacífica de conflictos.

Los servidores públicos de la SSP toman varios cursos especializados en derechos humanos desde su formación inicial, y continúan preparándose en esa materia a lo largo de su carrera. En los siguientes apartados se describe, en términos generales, una serie de programas y actividades realizadas en ese rubro.

Programa para prevenir violaciones a derechos humanos en operativos policiales

El respeto a los derechos humanos resulta especialmente delicado en situaciones límite, por ejemplo cuando las cosas parecen salirse de control en diferentes operaciones. Para afrontar dichas situaciones, la SSP creó este programa con base en una serie de buenas prácticas estudiadas. Su objetivo es garantizar el respeto a los derechos humanos en diversos operativos de índole masiva e impacto nacional, tales como motines penitenciarios, instalaciones estratégicas en riesgo, manifestaciones públicas, y otros actos donde la intervención de la Policía Federal sea requerida por parte de la autoridad competente.

Entre los casos en los que la Policía Federal ha intervenido con este programa, se encuentran los siguientes:

- Conflictos laborales en la planta minera Mexicana de Cananea, en Cananea, Sonora.
- Emplazamiento a huelga nacional en las instalaciones estratégicas de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (marzo de 2008 y marzo de 2009).
- Apoyo para la liberación de elementos policiales retenidos en Ixmiquilpan, Hidalgo.
- Traslado de reos y restablecimiento del orden en centros de reclusión.

⁴ Artículo 11 del “Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de abril de 2010.

Al mismo tiempo que se opera este programa de sensibilización para los elementos policiales, y a fin de mantener el compromiso de proteger las garantías de los ciudadanos en los operativos de seguridad que realiza la Policía Federal (PF), se han puesto en marcha mecanismos para denunciar ante la SSP presuntas violaciones a derechos humanos por parte de sus elementos. Estas denuncias pueden ser interpuestas por cualquier medio, ya sea de manera presencial en las oficinas de la Dirección General de Derechos Humanos, o en cualquiera de los módulos del Sistema Integral de Atención a Víctimas del Delito.⁵

Programa de promoción de la mediación como método alternativo de solución pacífica de conflictos

La SSP considera que la mediación es una respuesta eficaz y accesible a los ciudadanos, cuando se ven envueltos en un problema que pudiera tener una solución más sencilla y rápida que la de un juicio. Se trata de un método en el que el mediador ayuda a las partes a conseguir una resolución pacífica del conflicto, que sea aceptada por todos. El mediador no decide ni resuelve el asunto, pero sirve como facilitador durante el proceso.

La mediación es particularmente útil cuando las partes quieren conservar una relación entre sí. Además, es una manera de resolver las disputas de manera rápida y económica, porque las partes sólo requieren disponer de un poco de tiempo para sentarse a discutir entre sí sobre el conflicto, con apoyo del mediador.

Esta estrategia ha sido especialmente impulsada durante los últimos años. De 2007 a junio de 2012 la SSP llevó a cabo una serie de actos formativos en la materia, en las que participaron 122 733 asistentes, entre mediadores que se especializaron, servidores públicos, padres de familia, niños, maestros y ciudadanos que se sensibilizaron sobre el tema.

En este periodo la SSP realizó las siguientes acciones:⁶

- 2363 pláticas de sensibilización sobre métodos alternos de solución pacífica de conflictos, dirigidas a alumnos, padres de familia, maestros y población en general, con un total de 109 290 personas participantes.
- 77 cursos-taller en materia de mediación, con un total de 2 774 personas participantes.
- 8 eventos cívicos en materia de mediación, con un total de 10 669 personas participantes.
- En el 2009 se firmó un convenio de colaboración con el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, en materia de asistencia técnica para capacitación y certificación de mediadores. En esa ocasión se certificó a 37 servidores públicos como mediadores y multiplicadores en materia de mediación.

⁵ También es posible hacerlo vía telefónica, marcando el teléfono 0 1800 90 (AYUDA) 29832, o escribiendo a la dirección electrónica: derechoshumanos@ssp.gob.mx

⁶ Estas actividades se llevaron a cabo en colaboración con otras dependencias públicas, como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, el Centro Estatal de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León, y organizaciones de la sociedad civil, como Alianzas Educativas de Ciudad Juárez, Kristell House A. C., Asociaciones de Padres de Familia, Casa Alianza, Fundación Daya A. C., Casa Amiga, Centros de Integración Juvenil A. C., entre otras.

- En el 2007 se llevó a cabo el Seminario: “Mediación, Justicia Restaurativa y Otras Formas de Justicia Alternativas en los Pueblos Indígenas”, al que asistieron 200 expertos en temas de derechos indígenas.

Programa de profesionalización y fomento a la cultura de los derechos humanos

La cultura de los derechos humanos se fundamenta en varios ejes: promoción, fomento, aplicación o vigencia de los citados derechos, y la capacitación o profesionalización en el respeto a los mismos, asumiendo que el ciclo de aplicación de estos ejes conlleva a su consolidación.

Uno de los objetivos de la SSP en este sentido ha sido fomentar este tipo de cultura entre los servidores públicos de la dependencia y la sociedad civil, a partir de la ejecución de diversas actividades. Por una parte puede citarse la profesionalización y el acercamiento al tema de los derechos humanos mediante cursos, talleres, diplomados, foros y material de difusión, y por otra, la participación en conferencias internacionales y la atención a las recomendaciones emitidas por organismos multilaterales de derechos humanos.⁷ En respuesta a recomendaciones hechas por organismos defensores de los derechos humanos, nacionales e internacionales, se impartieron, de 2007 al 22 de junio de 2012, capacitaciones dirigidas a 109 681 servidores públicos de la SSP y sus órganos administrativos desconcentrados.

Programa de instrucción en armas químicas y técnicas de contención y dispersión de disturbios sociales

La contención de disturbios sociales garantizando el respeto a los derechos humanos es fundamental en un régimen democrático y de Estado de derecho. Por ello la SSP entendió que era necesario certificar a sus elementos de manera específica para atender este tipo de situaciones. A partir de la firma del convenio entre la SSP y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se han certificado en la materia 78 servidores públicos, con rango de mandos superiores y medios operativos.

Programa de capacitación especializada en materia de derechos humanos de los migrantes a elementos de la Policía Federal destinados en puertos, aeropuertos y puntos fronterizos

La SSP tiene la responsabilidad de apoyar al Instituto Nacional de Migración, siempre que éste lo requiera, en la atención del tránsito fronterizo y migratorio, como el imperativo ético de salvaguardar los derechos humanos de los migran-

⁷ Las actividades, cuya meta es la sensibilización sobre el respeto y protección de los derechos humanos, se ejecutan en conjunto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, y con organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema.

tes. Para apoyar esta política se habilitaron cursos para difundir y capacitar sobre el marco jurídico aplicable en la revisión e inspección migratoria por parte de la Policía Federal en aeropuertos y fronteras.

En el periodo de 2007 a junio de 2012, se realizaron 15 cursos de apoyo al Instituto Nacional de Migración en lo relativo a la inspección migratoria de la Policía Federal. Estos cursos permitieron capacitar a 693 mandos superiores y medios operativos de la Policía Federal, destinados a los aeropuertos de la ciudad de México, Acapulco, Aguascalientes, del Bajío, Cancún, Ciudad Juárez, Cozumel, Cuernavaca, Guadalajara, Hermosillo, La Paz, Manzanillo, Mazatlán, Mérida, Mexicali, Monterrey, Morelia, Nuevo Laredo, Oaxaca, Querétaro, San José del Cabo, Tampico, Tapachula, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz, Villahermosa, Matamoros, Puebla, Puerto Peñasco, Puerto Vallarta y Toluca.

Programa sectorial de seguridad pública. Capacitación en derechos humanos a policías estatales y municipales, en el Programa “Limpiemos México”

La SSP ha buscado transitar de un modelo de policía reactivo a otro preventivo que cumpla con las características que se señalaron anteriormente. Para ello se han tratado de impulsar políticas que acerquen a la Policía Federal a la sociedad. Uno de los retos para lograr este cambio ha sido establecer una política pública que motive la participación ciudadana, genere conciencia cívica de respeto a la ley y a los derechos humanos, y propicie la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública.

“Limpiemos México” es uno de los programas centrales del eje de prevención del delito y participación ciudadana, contemplado en el Programa Sectorial de Seguridad Pública. Este programa busca atender los factores que originan el delito e impulsa la consolidación de cultura de la legalidad entre los participantes.

El programa contempla, en sus fines generales, fomentar la seguridad en las escuelas, prevenir las adicciones y recuperar los espacios públicos en favor de la comunidad. En el contexto de este programa, la SSP ha capacitado y fomentado la cultura de respeto a los derechos humanos en las corporaciones policiales de los estados y municipios del país, en temas especializados como el uso legítimo de la fuerza, la equidad de género, la seguridad pública, la atención a víctimas y la trata de personas.

Durante la administración 2006–2012 se ha instruido a 26 846 servidores públicos estatales y municipales para integrarlos a la estrategia nacional de prevención del delito.

Los servidores públicos capacitados pertenecen a 595 municipios, y los temas en los que fueron capacitados son:

- Uso legítimo de la fuerza en la función policial.
- Uso legítimo de la fuerza y las armas de fuego.
- Uso de la fuerza en la trata de personas.

- Técnicas de detención y control de personas.
- Introducción al estudio de los derechos humanos.
- Aspectos básicos de derechos humanos.
- Principios básicos de derechos humanos.
- Derechos humanos aplicados a la función policial.
- Derechos de las personas víctimas del delito y del abuso del poder.
- Atención a víctimas del delito.
- Atención a víctimas del delito de trata de personas.
- Atención a grupos en situación de vulnerabilidad.
- Equidad de género y seguridad pública.
- Capacitación para la formación de grupos de autoayuda.
- Mediación.
- Prevención de violaciones.

Estrategia de cursos para aspirantes a investigadores sobre cultura de la legalidad y elaboración de guías y manuales en la materia

A partir de la puesta en marcha en el 2009 del Nuevo Modelo de Policía, se imparten cursos para aspirantes a investigadores de la Policía Federal en instituciones de educación superior del país, con la participación de especialistas nacionales e internacionales y bajo la coordinación de la Academia Nacional de Seguridad Pública de la SSP.⁸

También se han elaborado los siguientes materiales, que se utilizan en dichos cursos:

- *Manual para el estudiante con perfil de investigador de la Policía Federal sobre cultura de la legalidad.* Se editó con la asistencia técnica de las organizaciones no gubernamentales: México Unido contra la Delincuencia y el *National Strategy Information Center*.
- *Guía para el aspirante sobre garantías individuales y los derechos humanos en la seguridad pública.* En esta guía se distinguen los conceptos y alcances de las prerrogativas fundamentales aplicadas a la función policial, y los medios jurisdiccionales y no jurisdiccionales para exigir su cumplimiento.
- Con la asistencia técnica del CICR se desarrollaron los contenidos temáticos de la asignatura: “Uso legítimo de la fuerza”, basados en el manual *Servir y proteger* de dicho organismo internacional, para las fuerzas de policía y seguridad. Este documento incluye lineamientos específicos sobre la actuación policial relativos a acciones de patrullaje, descripción de los supuestos en que deberá hacerse un uso diferenciado y progresivo de la fuerza policial, así como herramientas, técnicas y fundamentos jurídicos en los que los elementos sustentarán su proceder.

⁸ Estos cursos no se dirigen de manera exclusiva a los aspirantes, pues 300 mandos medios y coordinadores estatales de la Policía Federal también recibieron esta capacitación.

Capacitación de posgrado en derechos humanos y seguridad pública para personal de mandos medios y altos de la Policía Federal

A fin de contar con servidores públicos bien capacitados en derechos humanos y en seguridad pública, la SSP ha impulsado la certificación constante de su personal en estudios de posgrado en universidades, instituciones de educación superior y organizaciones de la sociedad civil, especializadas en la materia. En concreto, se han impartido nueve diplomados y cuatro cursos-taller de alto nivel.⁹

Los temas de capacitación han sido:

- Prevención y tratamiento de la violencia de género, con especialidad en violencia sexual.
- Derechos humanos y seguridad pública.
- Diplomado a distancia sobre derechos de los pueblos originarios de México.
- Modelos de intervención en *burn out* y trauma.
- Intervención telefónica para víctimas de violencia en emergencia o crisis emocional.
- Justicia restaurativa.
- Formación de mediadores.
- Criminología con enfoque victimológico y sociológico.
- Metodologías de atención a víctimas de explotación sexual infantil.

Las instituciones que intervinieron en las capacitaciones fueron:

- Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A. C. (ADIVAC).
- Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Universidad Autónoma Metropolitana.
- Universidad Iberoamericana.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF.
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Centro de Métodos Alternos de Solución Pacífica de Conflictos del Poder Judicial del Estado de Nuevo León.
- Asociación Mexicana de Psicotraumatología, A. C.
- *Vinland Solutions*, A. C.
- Programa de Apoyo para el Estado de Derecho de México (Proderecho).
- *United States Agency for International Development*, USAID

Asimismo, en el periodo señalado, se impartió la Maestría en Derechos Humanos y Seguridad Pública, para otorgar al personal de mando de la Policía Federal los conocimientos profesionales necesarios para el establecimiento de políticas públicas de prevención y combate a la delincuencia, con un enfoque en derechos humanos.

⁹ *Reporte de Actividades 2006-2012*, Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012.

Videokonferencias magistrales sobre derechos humanos

De abril de 2008 a octubre de 2011, este programa de videokonferencias ha llegado a 47 854 elementos de la Policía Federal, teniendo como sedes 11 universidades de diversas entidades federativas y 150 comisarías y destacamentos de la Policía Federal a lo largo del país.

Brigadas de rehabilitación física–psicológica a policías federales y sus familiares

El objetivo del programa es rehabilitar psicológica y emocionalmente a aquellos elementos que han sufrido discapacidad física derivada de enfrentamientos y otros actos violentos, con motivo de la función policial, o que presenten secuelas psicológicas postrauma. Este beneficio se extiende a sus familiares directos.

La intervención se realiza en situaciones de estrés agudo, estrés postrauma, en crisis, manejo de duelo y pérdidas físicas e incapacitantes; manejo del enojo y agresión; y contención emocional.

El programa, que dio inicio en febrero de 2009, se contempla en las siguientes modalidades: atención durante la estancia en hospitales; en los domicilios; en las instalaciones de la SSP; en los cuarteles; así como vía telefónica y grupal.

El modelo de intervención para familiares de policías caídos durante el cumplimiento del deber está dirigido a la asimilación del duelo y la pérdida. El trabajo se enfoca a niñas, niños, jóvenes y adultos, a fin de que recuperen la estabilidad física y psicológica.

Atención a policías					CUADRO 3
Tipo de atención	2009	2010	2011	Al 21 de junio de 2012	Acumulado
Individual	84	156	510	100	850
Domiciliaria	73	34	20	12	139
Hospitalaria	245	225	43	51	564
Telefónica	3	38	8	0	49
Total de atenciones brindadas	405	453	581	163	1602

Fuente: *Reporte de Actividades 2006–2012*, Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Capacitación en convenio con organismos internacionales

En el 2008 la SSP revisó y adecuó sus manuales de instrucción, tácticas, procedimientos y programas de estudio, a fin de integrar plenamente la normatividad

nacional e internacional en materia de derechos humanos y principios humanitarios a la función policial, para lo cual se ejecutaron las siguientes acciones:

- Capacitación en derechos humanos y principios humanitarios aplicables a la función policial con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).
- A partir de 2008 y hasta el 30 de marzo de 2012, el CICR capacitó a 198 servidores públicos como instructores internacionales en derechos humanos y principios humanitarios aplicables a la función policial. A su vez, estos servidores han capacitado a otros elementos con apoyo del Instituto de Formación Policial, en las diversas áreas operativas de la Policía Federal.
- En lo que va de esta administración se ha capacitado a 18 892 elementos de las diferentes áreas operativas de la Policía Federal a lo largo de todo el país, en la materia de uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego.

A partir de este proceso se ha logrado que los policías interioricen y comprendan la importancia y obligatoriedad de que todas las intervenciones policiales se constituyan en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Al incorporar el tema “Servir y Proteger” en el ejercicio de sus funciones, la SSP percibe que los elementos ponen en práctica un alto grado de racionalidad y sustentan sus acciones en una conducta ética.

Implementación del Protocolo de Estambul en materia de prevención y diagnóstico de la tortura

La tortura y la violencia son temas que no deben ser políticamente neutrales ni socialmente aceptados o “normalizados”. La tortura y la violencia lastiman a las sociedades y destruyen el tejido social. Consciente de la dificultad jurídica que implica el tratamiento de este tema, la SSP ha buscado prevenir y diagnosticar la tortura física y psicológica mediante la implementación del Protocolo de Estambul, que establece las directrices internacionales aplicables a la evaluación de aquellas personas que han sufrido tortura y malos tratos.

La SSP aplica este protocolo en los exámenes médicos y psicológicos que realiza el personal del Sistema Penitenciario Federal, así como el personal encargado de la atención a las víctimas y el personal médico y psicológico de la Policía Federal.

Para la ejecución de este programa se ha capacitado a 1 220 servidores públicos, a fin de que sean capaces de prevenir y diagnosticar la tortura. En la actualidad se desarrollan actividades conjuntas con la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y con la Secretaría de la Defensa Nacional, con miras a certificar al personal médico, psicológico y legal, en el conocimiento y aplicación de dicho instrumento.

Prevención y atención a víctimas de trata y de explotación sexual infantil

La SSP es miembro permanente de la Comisión Intersecretarial prevista en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y dirige los grupos interinstitucionales en la materia, en lo social y en lo penal. En ese sentido, la SSP formó parte de la Comisión Redactora del Proyecto de Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, que fue publicado el 26 de febrero de 2009, el cual establece obligaciones para la SSP, cuyo cumplimiento se realiza de forma continua mediante acciones tales como:

- Compilación de instrumentos nacionales e internacionales en materia de trata de personas.
- Capacitación a policías de los tres órdenes de gobierno en materia de trata de personas.
- Capacitación a elementos de seguridad privada y personal de establecimientos mercantiles, aeropuertos, puertos, puentes fronterizos, estaciones de autobuses foráneos, taxistas y personal de hoteles, en prevención y detección de trata de personas. La SSP señala que en total se ha capacitado a 7 459 personas, entre policías y prestadores de servicios.
- Participación de la SSP en la Delegación que representó al gobierno mexicano en la Segunda Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, que se llevó a cabo del 25 al 27 de marzo de 2009, en Buenos Aires, Argentina.
- Reuniones de trabajo coordinadas por la Cancillería con representantes de los gobiernos de Perú y de la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, para establecer acciones conjuntas de prevención y atención a víctimas de trata.
- Se aprobó la participación de la SSP en la campaña de prevención, concientización y visualización del delito de trata de personas de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, ONUDD, denominada *Blue Heart*, desde octubre de 2009 a la fecha.

Videoconferencias impartidas por especialistas en derechos humanos

CUADRO 4

Expositor	Tema	Fecha de realización	Núm. de asistentes
Agustín Carrillo Suárez, Facultad de Derecho UNAM	La protección de los derechos humanos en la función policial	30 de abril de 2008	4 314
Sergio García Ramírez, juez internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	Criterios de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en materia de seguridad pública	26 de junio de 2008	3 666
Pascal Progin, delegado regional del Comité Internacional de la Cruz Roja	Uso de la fuerza en operaciones policiales	20 de octubre de 2008	3 352
Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Prevención de la tortura en la función policial	28 de noviembre de 2008	2 973

El reto de concebir la labor policial en México como protectora de los derechos humanos

Expositor	Tema	Fecha de realización	Núm. de asistentes
Perla Bustamante Corona, presidenta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	Prevención de la discriminación en la función policial	13 de agosto de 2009	1 900
Juan Carlos Sánchez Candia, detective del Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia; Nadia Sierra, de Pro mujer A. C.; María Fernanda Ezeta, de la Unidad de Trata de Personas de la Organización Internacional de las Migraciones	La violencia contra las mujeres y el papel de las policías. La trata de mujeres	29 de octubre de 2009	1 353
Víctor Hugo Pérez Hernández, director general de Derechos Humanos de la SSP	Los programas de atención a víctimas desde la función policial	26 de noviembre de 2009	139
Leticia Muñoz Carcini, responsable del Programa Brigadas de Atención Psicológica de la SSP	Apoyo psicoemocional a policías y familiares	3 de diciembre de 2009	2 053
Marco Tulio López Escamilla, coordinador general de Asuntos Jurídicos de la SSP	El marco jurídico de protección de los derechos humanos de la Policía Federal	20 de enero de 2010	2 630
Liliana Valiña, representante adjunta de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos	El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos	14 de mayo de 2010	2 575
Fernando Enrique Nava López, director general del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	Diversidad y derechos lingüísticos	18 de junio de 2010	988
Fernando Coronado Franco, consultor general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Los derechos de los migrantes y la actuación de la Policía Federal	28 de julio de 2010	1 294
Darío Ramírez Salazar, director general de Artículo XIX, A. C.	Derechos humanos y libertad de expresión	31 de agosto de 2010	2 260
Margarita Guillé Tamayo, consultora del gobierno federal	Actuación policial en casos de violencia familiar	10 de octubre de 2010	1 656
Felipe de Jesús Zamora Castro, subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación	Mecanismos de protección a periodistas, migrantes y defensores de derechos humanos	20 de octubre de 2011	1 372

Fuente: *Reporte de Actividades 2006–2012*, Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

El principio de atención superior de las víctimas y su papel en el desempeño policial

El marco jurídico nacional e internacional coloca a la víctima del delito y sus derechos fundamentales en una posición central. En este sentido, las políticas públicas del Estado mexicano, en materia de seguridad, han incorporado el principio del interés superior de la víctima.

A pesar de que el movimiento mundial a favor de los derechos de las víctimas no es reciente, en México, fue hasta 1993 cuando se reforma el artículo 20 constitucional para agregar un apartado sobre los derechos humanos de las víctimas del delito.¹⁰

A finales de los ochenta y durante la siguiente década iniciaron funciones diversos centros de apoyo a víctimas adscritas a dependencias públicas de los tres órdenes de gobierno, incluida la CNDH, que en el año 2000 creó el Programa de Atención a Víctimas del Delito “Províctima”.

La SSP, en el afán de conformar un sistema nacional para la atención de víctimas del delito, mediante la suma de recursos y capacidades de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil, firmó el Convenio Marco (17/02/09), derivado del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, mediante el cual pudo crearse la Red Nacional de Atención a Víctimas del Delito. En esta Red, la SSP coordina sus actividades con apoyo de seis dependencias federales: las Secretarías de Gobernación (SEGOB), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Salud (SSA), la Procuraduría General de la República (PGR), el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).¹¹

Atención a víctimas del delito

Mientras no se contaba con la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito, la SSP era la responsable de brindar atención a las víctimas de los delitos, a fin de que contaran en todo momento con programas y elementos humanos para su apoyo. En este sentido, la SSP ofreció a las víctimas asesoría en casos de abuso de autoridad, de hechos violentos y de desastres naturales. Esta asesoría, según la propia instancia, consistió en la operación de programas de asistencia especializada y multidisciplinaria para procurar el resarcimiento del daño y la reincorporación social de la víctima a su entorno, y evitar así que volviera a ser victimizado. También se ejecutaron acciones diversas, y se pusieron en marcha

¹⁰ En 1937 Benjamín Mendelshon inició el estudio científico de las víctimas de delitos, e introdujo el término “ciencia de la víctima”. Para 1947 acuñó el término “victimología” con un objeto y método de estudio propios. En 1985, como resultado de los debates del Séptimo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, emanó la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder aprobada por la Asamblea General de la ONU”.

¹¹ La SSP cuenta ya con 609 miembros en la Red Nacional de Atención a Víctimas, que de manera directa o indirecta proporcionan servicios preventivos, multidisciplinarios, especializados y confidenciales a ciudadanos, en particular a víctimas.

programas e infraestructura para prevenir, informar, atender y asesorar a los ciudadanos. Entre estas acciones vale destacar las siguientes:

1. Centro de Atención a Víctimas. Se ofreció atención gratuita a víctimas del delito, sin importar si éste fue del fuero común o federal. La atención que se brindó se focalizó en seis rubros: trabajo social, legal, psicología, paramédica, subsecuentes psicológica y subsecuente legal, como se desglosa en el cuadro 5. Cabe destacar que este Centro brindó estos servicios hasta septiembre de 2011, fecha en la que se crea la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito.

Atenciones presenciales en el Centro de Atención a Víctimas						CUADRO 5
ESPECIALIDAD	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Trabajo social	2 063	2 215	5 827	6 674	2 611	19 390
Legal	1 562	1 285	2 000	1 731	2 120	8 698
Psicología	4 778	1 806	917	1 872	2 079	11 452
Paramédica	9	1 102	10 547	2 746	5 080	19 484
Subsecuentes psicología	1 244	874	3 147	3 172	3 265	11 702
Subsecuentes legales	0	0	0	906	2 030	2 936
Total	9 656	7 282	22 438	17 101	17 185	73 662

Fuente: *Reporte de Actividades 2006–2012*, Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.
 Nota: Los datos que reporta la Dirección General de Derechos Humanos fueron actualizados hasta el mes de octubre de 2011, ya que el día 6 de ese mes se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de los Delitos (PROVÍCTIMA). En esa fecha fueron transferidos los recursos humanos y materiales a esa nueva dependencia y la SSP dejó de prestar este tipo de servicios.

2. Atención a niñas y niños. Se intervino, tanto de manera individual como a nivel grupal, social y comunitario. Estas intervenciones tienen un impacto en diversas esferas, que van desde el entorno familiar y de relaciones interpersonales hasta la construcción y formación de una mejor sociedad. En ese sentido, la aproximación a las personas en la comunidad, en este caso a niños y niñas en escenarios socialmente violentos, brinda la oportunidad de realizar intervenciones competentes, eficientes y de acuerdo con el entorno en el que se desenvuelven.

En la Ludoteca: “La Escafandra de los Niñ@s”, se realizaron actividades en distintas conmemoraciones: “Día del Niño”, “Día Mundial del Juego”, “Día de la Familia”, “Día de la Justicia Social”, “Día del Migrante”, “Día Internacional Contra la Trata de Personas”, “Día Internacional de los Derechos Humanos”, entre otros. También se organizaron actividades artísticas y culturales durante la “Semana de Verano”, “Curso de Verano”, “Día de Muertos” y la “Navidad en la Ludo”, teniendo como fin la restitución del tejido social. A junio de 2012 se habían realizado 8 378 servicios de atención a niñas y niños.

3. Unidades itinerantes. Este servicio consiste en acercar los servicios de atención a víctimas trabajando en coordinación con las autoridades delegacionales y municipales, proporcionando auxilio multidisciplinario en las áreas de trabajo social,

jurídica, psicológica y paramédica. En el periodo comprendido de septiembre de 2007 a octubre de 2011 se realizaron 831 visitas a las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 45 visitas a diferentes municipios de otras entidades federativas, brindando un total de 61 221 servicios. Las unidades itinerantes fueron transferidas a Províctima en octubre de 2011.

4. Servicio telefónico nacional gratuito. Con este servicio se ha brindado acompañamiento emocional y de orientación legal vía telefónica a víctimas de diferentes delitos. De septiembre de 2007 a mayo de 2012 se atendieron 58 524 llamadas, de las cuales 14 623 fueron llamadas en las que se solicitó atención psicológica, de primeros auxilios o de consultas legales.¹² Desde que se puso en operación el servicio hasta la fecha de corte, se puede observar un crecimiento paulatino en las llamadas en las que se solicita apoyo, así como una considerable disminución en las llamadas falsas.¹³
5. Servicio a través de correo electrónico. De 2008 a mayo de 2012 se han realizado 1 963 consultas sobre aspectos psicológicos, de primeros auxilios o legales a través del correo electrónico.
6. Centro Virtual de Atención a Víctimas. En el periodo 2010–2012 se brindaron 779 consultas por conducto de este Centro, mediante foros y chats que ofrecen apoyo psicológico, de primeros auxilios y legal.
7. Registro Nacional de Personas Extraviadas. El objetivo central de este registro es conformar un Banco Nacional de Datos e Información de Personas Extraviadas que pueda prevenir y apoyar a las autoridades competentes en la búsqueda y localización de personas extraviadas. Para lograr este objetivo se facilitó un *link* a través de la página web de la SSP y el número telefónico 01800 32 AYUDA (29832). Desde que se puso en operación, en agosto de 2007, el sitio registró 870 847 visitantes. El total de personas extraviadas registradas en la base de datos es de 5 076, y el total de personas localizadas es de 404.¹⁴
8. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, BANAVIM. En 2009 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos para determinar e integrar la información del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, emitidos por la SSP. De octubre de 2008 a mayo de 2012 se capacitó a 841 elementos de diversas instancias estatales, de la Secretaría de Salud Federal, del Sistema Integral de Atención a Víctimas y del Desarrollo Integral para la Familia en el manejo del banco de datos. De 2009 a diciembre de 2011 se otorgaron 338 claves definitivas de usuario a instancias de los tres órdenes de gobierno para que puedan acceder al BANAVIM.

Este banco de datos se encuentra operando, y está disponible de manera electrónica. Instancias definidas por cada gobierno estatal capturan los datos, de conformidad con los criterios establecidos.

¹² 43 901 fueron llamadas falsas.

¹³ A través de los números gratuitos 0 1800 90 AYUDA (29832) y 088 se brinda un servicio nacional y confidencial a víctimas del delito.

¹⁴ Se han incorporado a este banco 28 de las 32 entidades federativas del país: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Al 30 de mayo de 2012 se tenían 78 266 registros sobre víctimas y 53 552 sobre agresores con información de 14 entidades federativas, INMUJERES y la SSP. De octubre de 2010 a la fecha se llevaron a cabo 43 reuniones con miembros del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, tales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y 31 de las 32 entidades federativas. En julio de 2011 se firmó el Convenio de Colaboración y Anexo Específico de Ejecución entre la SSP y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), para que ambas instituciones colaboren con asistencia técnica, experiencia y recursos para el desarrollo y cumplimiento de proyectos y programas en materia de derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública, entre ellos el BANAVIM.

9. Brigadas de acompañamiento emocional. De 2007 a 2011 se ha proporcionado por parte de la SSP servicios de atención a víctimas, a fin de brindar a las mismas auxilio inmediato y proximidad social. Las personas damnificadas, o que se han visto en la necesidad de permanecer en albergues y refugios por contingencias naturales y/o actos violentos, han sido auxiliadas por personal de la SSP, del área de psicología, paramédica, trabajo social y legal. A partir de 2007 se llevaron a cabo brigadas de intervención en desastres naturales y eventos violentos de alto impacto.
 - a) Brigadas de atención a víctimas en casos de desastres naturales. En 2007 se atendió a 4 225 víctimas de las inundaciones de Tabasco. En 2011 se apoyó a 1 242 damnificados en varios municipios de Nuevo León, tras el paso del huracán Alex.
 - b) Víctimas de enfrentamientos entre autoridades y delincuencia organizada. Se ha proporcionado atención a víctimas directas e indirectas de este tipo de enfrentamientos. En 2008 se atendió a 1 050 personas en las inmediaciones de las escuelas de preescolar, primaria y secundaria, ubicadas en la cercanía de La Cúpula, en Tijuana, Baja California.
 - c) En Morelia, Michoacán, se brindaron 1 353 servicios a víctimas lesionadas y familiares de víctimas mortales de los atentados sucedidos durante las festividades del 15 de septiembre de 2008.
 - d) En el 2008 se atendió a 57 víctimas indirectas de enfrentamientos en las inmediaciones de un centro escolar de nivel básico en Tepic, Nayarit.
 - e) El 30 de enero de 2010, en Ciudad Juárez, Chihuahua, se puso en operación un dispositivo permanente para brindar atención especializada a la ciudadanía afectada directa e indirectamente por enfrentamientos violentos. De manera específica la presencia del equipo de Atención a Víctimas y Derechos Humanos se ha centrado en la colonia Villas de Salvárcar. Hasta agosto de 2011 se habían brindado 6 560 servicios en dicha ciudad.
 - f) En abril de 2010 se otorgaron 893 servicios en el puerto de Acapulco a víctimas directas, indirectas y a familiares de víctimas mortales de un evento violento, relacionado con el enfrentamiento de policías federales e integrantes de un grupo delictivo.
 - g) Se atendió a víctimas del enfrentamiento entre autoridades y miembros del Sindicato Mexicano de Electricistas. Tras el enfrentamiento, se requirió de atención a menores y padres de familia de la guardería del IMSS "Integra, Cuidados Maternales S.C.". Se realizaron 178 servicios de atención.

h) Abuso a menores. Durante el 2008 se dio servicio a 168 maestros, padres de familia, niños y niñas con discapacidad, víctimas de abuso sexual, en Tijuana, Baja California.

i) De 2008 a 2011 la SSP ha intervenido en eventos públicos de asistencia masiva en las siguientes ferias nacionales, eventos cívicos y religiosos:

- Equinoccio de Primavera, en Teotihuacán, Estado de México.
- Operativo Basílica, en el Distrito Federal.
- Operativo CAPUFE, en las casetas de peaje de la ciudad de México.
- Representación del Viacrucis en Iztapalapa, Distrito Federal.
- Carrera Corazón Azul, “Corre y Únete Contra la Trata de Personas”.
- La “Flor de Liz” más grande del mundo, en el zócalo capitalino.
- Día Internacional de la Mujer.
- Semana de la Familia.
- Día Internacional de las Familias y 5ta. Carrera por el Día de la Familia.
- Expo Adulto Mayor.
- Día Mundial de la Juventud.
- Festival Infantil “Hoy Somos Niños”, entre otros.

j) En el 2011, agentes migratorios del Grupo Beta, del Instituto Nacional de Migración, con el apoyo de Seguridad Regional de la Policía Federal asignada al Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, en la terminal 2, atendieron el Programa de Repatriación Voluntaria. Fueron 8726 los connacionales recibidos a su regreso de Estados Unidos, a los que se les proporcionó información referente a los diferentes servicios del Sistema Integral de Atención a Víctimas, ya fueran éstos presenciales o a distancia. También se les brindaron datos específicos a fin de que pudieran establecer contacto con sus comunidades. Se les orientó y apoyó para la llegada a las terminales de autobuses.

k) Durante el 2011 se intervino en el evento violento “Casino Royal”, en Monterrey, Nuevo León, proporcionando 130 servicios de atención a las víctimas heridas, familiares de víctimas directas e indirectas y familiares de víctimas mortales.

10. Talleres de prevención y participación. Estos talleres tienen como fin prevenir y sensibilizar acerca de los derechos humanos. Los coordina la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y de septiembre de 2008 a 2011 se han realizado 6 155 talleres, en los que se ha trabajado con 455 505 personas. Los temas abordados son: seguridad comunitaria, seguridad infantil, prevención integral del delito para jóvenes, prevención contra el delito cibernético, prevención de la violencia de género y enlace con la comunidad. En ellos se proporciona información sobre factores de riesgo y de protección, y se aconseja a los participantes sobre protección y cuidado, con el fin de contribuir a disminuir tanto la violencia como la comisión de delitos, además de promover la participación activa de la ciudadanía en el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno, así como la denuncia anónima.¹⁵ De 2008 a 2011 se realizaron 2030 actos, dirigidos a 104 621 personas, entre servidores públicos, maestros, estudiantes y población en general; con temas como:

¹⁵ Mediante el número telefónico 088, vía celular 90089 o por correo electrónico: denuncia@ssp.gob.mx

proyecto piloto de mediación escolar, mediación en el ámbito escolar, iniciación a los métodos alternos de solución de conflictos y mediación; y formación de multiplicadores.

11. Grupos de autoayuda. Del año 2008 al 2011, la SSP atendió 11 759 servicios de atención a 34 grupos de autoayuda dirigidos a familiares de policías caídos; niñas en situación de calle; víctimas de violencia familiar; adolescentes en riesgo y víctimas de atentados en eventos violentos en Ciudad Juárez y Morelia. El 29 de junio de 2011 se llevó a cabo el Primer Encuentro Reflexivo de los Grupos de Autoayuda y sus Redes de Apoyo Social, en el que se realizó la entrega de reconocimientos a 115 asistentes, integrantes de los grupos de autoayuda “Ave Fénix”, “La Esperanza”, “Telesecundaria 52”, “Una Nueva Vida”, “Guerreras”, “Tomadas de la Mano”, “Luciérnaga”, “Juntas a un Nuevo Amanecer” y “La Edad de Oro”. Cada representante de grupo compartió sus experiencias, reflexiones y logros.
12. Juntas de seguimiento y evaluación policial. Constituyen un mecanismo de participación ciudadana que promueve la SSP a fin de involucrar a representantes de la sociedad civil en temas de seguridad pública, rendición de cuentas y vigilancia del buen comportamiento policial, además de servir como foro de transparencia sobre las acciones que realiza la Policía Federal, y de recepción de denuncias ciudadanas. También sirven para materializar acuerdos de colaboración con distintas organizaciones públicas y privadas en materia de prevención social del delito, fomento de la denuncia y cultura de la legalidad.

Acciones generales de difusión y promoción de información en materia de derechos humanos

La SSP ha llevado a cabo una intensa labor para compilar, difundir y aportar materiales especializados y de capacitación en derechos humanos, dirigidos a policías, guardas, custodios y público en general. Se han elaborado materiales audiovisuales para la enseñanza de estos tópicos; *spots* de televisión de los servicios de la SSP sobre derechos humanos y atención a víctimas; material impreso para difusión, como son carteles y trípticos, entre otros, y creado estrategias de difusión de los protocolos de atención a víctimas. Los materiales impresos se han distribuido de la siguiente manera:

- a) 50 000 cartillas en los siguientes temas: código de conducta de Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; derechos humanos de las personas detenidas por la comisión de un delito; conjunto de principios de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; declaración de las Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y abuso del poder; y principios básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- b) 40 000 carteles y 88 000 trípticos referidos a: tortura; secuestro; métodos alternos de solución pacífica de conflictos; personas extraviadas; violencia sexual; extorsión telefónica y secuestro virtual; violencia familiar; derechos humanos; cómo

enfrentar la pérdida de un ser querido; guía de acompañamiento a las víctimas; trata de personas; y sobre el Sistema Integral de Atención a Víctimas.

A fin de formular acciones y programas orientados a fomentar la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres, previstos en el artículo 44 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y promover los derechos humanos de grupos vulnerables, se trabajó en la compilación, desarrollo y publicación de 228 500¹⁶ ejemplares de materiales de apoyo en distintas temáticas relacionadas con los derechos humanos. Entre ellos destacan:

- *Grupos vulnerables en la aplicación de la ley. Comité Internacional de Cruz Roja, “Servir y Proteger”.*
- *Modelo de capacitación para servir, atender y prevenir la violencia familiar, sexual y de género para profesionales.*
- *Promotores y promotoras comunitarios de no violencia de género. Manual teórico-metodológico.*
- *Cartilla informativa: “Para conocer los derechos humanos de las mujeres”.*
- *Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía.*
- *Violencia de género. Visibilizando lo invisible.*
- *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.*
- *Instrumentos internacionales de las Naciones Unidas sobre justicia restaurativa y reglas mínimas sobre medidas no privativas de libertad.*
- *Población de calle. Taller de autoestima y grupo de autoayuda.*
- *Ludoteca: “La Escafandra de los Niñ@s”.*
- *Mediación en seguridad pública (antología).*
- *Modelo de Prevención Comunitaria de la No-Violencia: si jugamos, aprendemos a no violentarnos. La alternativa del juego en la educación para la paz y los derechos humanos.*

A la par de lo aquí enlistado se imprimieron, en el rubro del niño víctima del delito, las siguientes publicaciones:¹⁷

- *Modelo especializado para la toma de declaraciones infantiles.*
- *La denuncia como elemento terapéutico para el niño víctima del delito.*
- *Acciones para evitar la revictimización del niño víctima del delito.*
- *Pedro el Valiente, cuento para ayudar al niño víctima del delito.*

¹⁶ Algunos de ellos todavía están en proceso de distribución.

¹⁷ Hasta el 2011, habían distribuido 880079 publicaciones, manuales y DVDs.

Recomendaciones realizadas a la SSP en materia de derechos humanos (2006–2012), y acciones desarrolladas

Atención a quejas por presuntas violaciones a derechos humanos

La investigación de las violaciones a derechos humanos cometidas por el gobierno (en este caso, por aquellos que pudieran ser atribuidos a la SSP y a sus órganos administrativos desconcentrados), son competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual, en caso de acreditarlas, emite las recomendaciones correspondientes, que pueden consistir en garantías de no repetición, reparación del daño, inicio de procedimientos penales y/o administrativos, o acciones de capacitación en derechos humanos, entre otras.

La CNDH está facultada para solicitar la implementación de medidas cautelares para salvaguardar la integridad física y psicológica de las personas en riesgo, así como de sus familiares y bienes.

Para dar atención a las solicitudes de información realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relacionadas con las quejas por presuntas violaciones de éstos, cometidas tanto por personal policial, como de seguridad, guarda y custodia de los centros penitenciarios federales, la SSP cuenta con un área técnico-jurídica especializada adscrita a la Dirección General de Derechos Humanos. La desatención de los requerimientos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es sancionable por diversos ordenamientos legales y administrativos.

Complementario a las respuestas jurídicas que se emitan, la SSP señala que tiene como compromiso originar una cultura de respeto y protección de los derechos humanos, que prevenga violaciones mediante la incorporación y conocimiento de los estándares nacionales e internacionales en las políticas públicas institucionales.

Una queja es una inconformidad que cualquier individuo puede presentar ante el organismo rector en la materia a nivel nacional; esto es, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por algún incumplimiento, omisión o inactividad provocada por instancias gubernamentales. Como ya se anotó, dentro de la Dirección General de Derechos Humanos de la SSP existe un área dedicada en específico a la defensa de los derechos humanos, en la que se atiende e investigan las quejas y denuncias de presuntas violaciones en esta materia, que pudieran haber sido cometidas por servidores públicos de la SSP y sus órganos administrativos desconcentrados para, en su caso, sancionar a los responsables.

Durante el periodo del 1 de diciembre de 2006 al 25 de junio de 2012 se recibieron 7 382 quejas por parte de la CNDH. De ellas, sólo el 0.5%, equivalente a 40, concluyeron en recomendaciones.

Quejas y solicitudes de colaboración enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 1 de diciembre de 2006 al 25 de junio 2012		CUADRO 6
Órgano desconcentrado	Número de quejas y solicitudes de colaboración	
Policía Federal	4 605	
Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social	2 734	
Consejo de Menores ¹⁹	33	
Servicio de Protección Federal	10	
Total	7 382	
Fuente: Dirección General de Derechos Humanos, Unidad Administrativa Central de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal, Dirección General de Asuntos Internos y Dirección General Jurídica del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.		

Atención y seguimiento a recomendaciones generales y especiales emitidas por la CNDH, por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y por organismos defensores de derechos humanos

La meta que tiene la SSP es instrumentar y promover las acciones tendientes a dar cumplimiento a las recomendaciones que hayan sido emitidas por organismos defensores de derechos humanos. Existen dos tipos de recomendaciones: generales y especiales.

Las recomendaciones generales son aquellas emitidas a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Las recomendaciones particulares son las que devienen de una investigación específica, y reúnen los elementos de convicción necesarios para aprobar la existencia de violaciones a los derechos fundamentales.

De las 40 recomendaciones dirigidas a la SSP por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante la administración 2006–2012, tres son generales y fueron aceptadas; 37 fueron especiales, de las cuales 35 fueron aceptadas y dos no aceptadas, por no haber participado ningún elemento de la SSP en los hechos, y porque no se pudo acreditar la responsabilidad.

¹⁸ Del universo de asuntos (7 382), la SSP señala que se han presentado 463 solicitudes de colaboración o en contra del órgano administrativo desconcentrado Policía Federal, por diversas instancias, como son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, entre otras, las cuales entran en el rubro de directas, es decir, que no fueron emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹⁹ Hasta el 5 de octubre de 2008, debido a su extinción y transferencia al gobierno del Distrito Federal.

Recomendaciones emitidas del 1 de diciembre de 2006 al 25 de junio de 2012

CUADRO 7

Clasificación	
Generales	3
Especiales	37
Recepción por año	
2006	0
2007	5
2008	5
2009	3
2010	9
2011	16
Junio 2012	2
Por órgano administrativo	
Policía Federal	23
Órgano administrativo de prevención y readaptación social	14
General (dependencias públicas que atienden a víctimas)	3
Estado de trámite	
Concluidas	8
Cumpléndose	27
No aceptadas	2
Generales	3
En análisis	0

Fuente: Dirección General de Derechos Humanos, Unidad Administrativa Central de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal, Dirección General de Asuntos Internos y Unidad de Asuntos Legales del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

Entre las acciones realizadas por la SSP para atender recomendaciones que inciden en el ámbito de la seguridad pública, se encuentran la asistencia a comparecencias, las reuniones de trabajo y rendición de informes ante organismos internacionales, así como la recepción de delegaciones, visitas y representantes, tales como relatores y observadores en temas especializados.

Desglose de recomendaciones emitidas a la SSP entre el 1º de diciembre de 2006 y el 25 de junio de 2012

CUADRO 8

Tipo de recomendación	Número de recomendación	Autoridad responsable	Tipo de violación	Estatus
General	14/2007	SSP	Sobre los derechos humanos de las víctimas de delitos	Atendida
Especial	15/2007	PF	Caso de la sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca	Aceptada y cumplida en sus términos. En espera de acuerdo de conclusión de la CNDH
Especial	19/2007	PRS	Violación a la legalidad y seguridad jurídica	Concluida
Especial	44/2007	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violación a la legalidad y seguridad jurídica	Concluida
Especial	52/2007	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Ejercicio indebido del servicio público.	Concluida
Especial	03/2008	PF	Violación a la integridad física y psicológica	Aceptada y cumplida en sus términos. En espera de acuerdo de conclusión de la CNDH
Especial	09/2008	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violación a la legalidad y seguridad jurídica.	Concluida
Especial	21/2008	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violación a la legalidad y seguridad jurídica	Concluida
Especial	44/2008	PF	Discriminación en el AICM	Concluida
Especial	55/2008	PF	Violación a la legalidad y seguridad jurídica e integridad física	Concluida
Especial	23/2009	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violación a la legalidad y seguridad jurídica (audiencia y presunción de inocencia)	Cumplíendose

Tipo de recomendación	Número de recomendación	Autoridad responsable	Tipo de violación	Estatus
Especial	43/2009	PF	Violación a derechos humanos, a la integridad y a la seguridad jurídica, al trato digno y a la reinserción social	Aceptada y cumplida en sus términos. En espera de acuerdo de conclusión de la CNDH
Especial	72/2009	PF	Violación a los derechos de legalidad, seguridad jurídica presunción de inocencia, defensa adecuada y debido proceso	Cumplíendose
Especial	01/2010	PF	Violación al derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal, y derecho a la igualdad y seguridad jurídica	Cumplíendose
Especial	13/2010	PF	Violación a los derechos de legalidad seguridad jurídica, inviolabilidad del domicilio, trato digno, integridad y seguridad personal	Concluida
General	18/2010	SSP	Violación a los derechos relacionados con la situación de los internos en centros penitenciarios de la República Mexicana	Atendida
Especial	23/2010	PF	Violación al derecho a la integridad y seguridad personal	Cumplíendose
Especial	25/2010	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violaciones a los derechos humanos relativos a la seguridad personal, a la salud, a la legalidad, a la seguridad jurídica, al trato digno y a la readaptación social	Aceptada y cumplida en sus términos. En espera de acuerdo de conclusión de la CNDH
Especial	32/2010	PF	Violaciones a los derechos de propiedad, posesión, legalidad y seguridad jurídica	Cumplíendose

Tipo de recomendación	Número de recomendación	Autoridad responsable	Tipo de violación	Estatus
Especial	49/2010	PF	Violación a los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y seguridad personal	Cumplíendose
Especial	62/2010	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violación a los derechos humanos, a la seguridad personal, vida, legalidad, seguridad jurídica, trato digno y reinserción social (centro de ejecución de las consecuencias jurídicas del delito en Mazatlán)	No se aceptó debido a que el personal de esta dependencia no participó en los acontecimientos que motivaron la recomendación
Especial	65/2010	PF	Violación al trato digno	Cumplíendose
Especial	16/2011	PF	Violaciones a los derechos humanos, a la integridad y seguridad personal, así como a la seguridad jurídica	Cumplíendose
General	19/2011	PF	Cateos ilegales	Atendida
Especial	29/2011	PF	Violaciones a los derechos humanos, a la seguridad jurídica, integridad y seguridad personal	Cumplíendose
Especial	30/2011	PF	Violaciones a los derechos humanos, a la legalidad, seguridad jurídica, integridad física y psicológica	Cumplíendose
Especial	36/2011	PF	Violaciones a los derechos humanos, a la integridad y seguridad personal, la libertad de expresión así como legalidad y seguridad jurídica	Cumplíendose

Tipo de recomendación	Número de recomendación	Autoridad responsable	Tipo de violación	Estatus
Especial	43/2011	PF	Violaciones a la legalidad y seguridad jurídica, a la libertad, a la integridad física y seguridad personal	No se aceptó debido a que no existen imputaciones de ninguna índole en contra de elementos de la Policía Federal, ni tampoco se acreditó el nexo causal ni la responsabilidad legal para personal de la institución
Especial	45/2011	PF	Violaciones a los derechos humanos, a la vida, integridad y seguridad personal	Cumplíndose
Especial	46/2011	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violaciones a los derechos humanos, a la libertad personal, legalidad y a la seguridad jurídica. Reinserción social (Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial)	Cumplíndose
Especial	48/2011	PF	Violación a los derechos humanos, a la integridad y seguridad personal	Cumplíndose
Especial	59/2011	PF	Violación a los derechos humanos, a la integridad y seguridad personal	Cumplíndose
Especial	68/2011	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violación a los derechos humanos, a la seguridad personal, vida, legalidad, seguridad jurídica, trato digno y reinserción social (centro de ejecución de las consecuencias jurídicas del delito en Veracruz)	Cumplíndose
Especial	74/2011	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violaciones a los derechos humanos, a la libertad personal, legalidad y a la seguridad jurídica, reinserción social (centro reinserción social femenil del estado de Jalisco)	Cumplíndose
Especial	75/2011	PF	Violaciones a la legalidad y seguridad jurídica, a la libertad a la integridad física y seguridad personal	Cumplíndose

Tipo de recomendación	Número de recomendación	Autoridad responsable	Tipo de violación	Estatus
Especial	78/2011	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violaciones a los derechos humanos, a la libertad personal, legalidad y a la seguridad jurídica, reinserción social (centro readaptación, Tabasco)	Cumplíndose
Especial	79/2011	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violaciones a los derechos humanos, a la libertad personal, legalidad y a la seguridad jurídica, reinserción social. Complejo Penitenciario de Islas Marías	Cumplíndose
Especial	90/2011	Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Violaciones a los derechos humanos (de varios internos del Complejo Penitenciario de Islas Marías)	Cumplíndose
Especial	1VG/2012	PF	Por violaciones graves a la libertad de reunión y como consecuencia de ellas a los derechos a la vida, seguridad e integridad personal, legalidad, seguridad jurídica, libertad personal y trato digno por los hechos ocurridos en Ayotzinapa, Guerrero	Cumplíndose
Especial	9/2012	PF	Por violación a los derechos humanos, a la legalidad y a la seguridad jurídica, así como a la propiedad y posesión, por daño en propiedad privada y al bien jurídico del patrimonio de las personas	Cumplíndose

Fuente: *Reporte de Actividades 2006–2012*, Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Mecanismos interinstitucionales y multilaterales de derechos humanos en los que participa la SSP

En el capítulo 2, y al inicio de este, se señaló la importancia de los acuerdos suscritos por México; el espíritu de su participación política en la defensa de los derechos humanos a nivel internacional, y la obligatoriedad que para el derecho interno mexicano suponen los acuerdos signados. La SSP concurre en aquellas misiones del Estado mexicano, para el desahogo de las diligencias relativas a la presunta responsabilidad por violaciones a los derechos humanos ventiladas en el ámbito internacional, y participa en las Comisiones Interinstitucionales en-

cargadas de recibir a los relatores, comités y otros funcionarios encargados del esclarecimiento de los hechos de ambos sistemas, siendo sensible a la necesidad de aplicar estándares internacionales de derechos humanos en sus procesos de formación profesional, en los protocolos de actuación policial, en el tratamiento de las personas detenidas y privadas de la libertad en el sistema penitenciario federal, y muy especialmente en la actuación de la Policía Federal frente a grupos vulnerables y ante las víctimas del delito y del abuso del poder.

Como parte del seguimiento para el cumplimiento de protocolos enfocados a la procuración y protección de los derechos fundamentales, la SSP, mediante la Dirección General de Derechos Humanos, participa de manera constante en las reuniones interinstitucionales generadas para instrumentar políticas públicas en esta materia, y en su vinculación con la seguridad pública. De 2007 a 2010 se participó en 11 reuniones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En estas reuniones se abordaron diversos temas, que van desde las garantías de los derechos humanos en el Nuevo Modelo de Policía, pasando por las acciones emprendidas por la SSP para investigar y erradicar la tortura, comparecer sobre posibles violaciones a los derechos humanos en algunas entidades del país, hasta llegar a poner en la mesa el tema de la libertad de prensa en México.

Programa de observación y escrutinio de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y organismos internacionales en seguridad pública

En apego a la política exterior de México en materia de derechos humanos la SSP ha recibido a 21 representantes y delegaciones de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, a fin de establecer mecanismos de diálogo, capacitación, revisión y mejora de procesos y proyectos. Los representantes de organismos internacionales han sido Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional; Kenneth Roth y José Miguel Vivanco, de *Human Rights Watch*, y Frank La Rue y Catalina Botero, relatores especiales de la OEA para la libertad de expresión, quienes coinciden en que a pesar de que persisten casos de violaciones a los derechos humanos en México, también debe reconocerse la labor que se ha realizado, desde el gobierno federal y la SSP, para adecuar los procesos legislativos recientes en materia de libertad de expresión, incluyendo la despenalización a nivel federal de la calumnia, la difamación y la injuria, así como los alcances del sistema de acceso a la información pública gubernamental en el país. Otro de los elementos que ha sido reconocido es “el esfuerzo de la presente administración para profesionalizar los cuerpos policíacos, garantizar la seguridad pública y combatir el crimen organizado, manteniendo un firme compromiso con la protección de los derechos humanos”.²⁰

²⁰ *Reporte de Actividades 2006–2012*, Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012.

La seguridad pública representa uno de los retos más grandes para el Estado mexicano, debido a que en los últimos años se han incrementado de manera exponencial los delitos, sobre todo los vinculados con el crimen organizado donde el tema de los derechos humanos surge como uno de los aspectos principales a revisar. Esta materia —los derechos humanos— se ha debatido desde diferentes perspectivas en las últimas décadas, en este sentido, cuando se aborda el análisis de la seguridad pública y los derechos humanos, no basta con sostener una postura crítica y conocer las estadísticas que día a día aparecen, sino que es necesario entender también las estrategias planteadas por las autoridades en este tema, así como reconocer los resultados que se han obtenido como producto de su aplicación.

En los últimos años el concepto de seguridad pública se ha transformado. En la actualidad esta concepción nos obliga a tener una visión muy diferente a la que prevalecía hace algunas décadas. El contexto se modificó y los riesgos sociales son diferentes. Por lo tanto, es importante comprender las reformas jurídicas que han reorientado las actividades del Estado así como las de las instituciones encargadas de realizarlas, para entender la naturaleza jurídica y social del concepto.

Si se interpreta a la seguridad pública como: “el anhelo del ser humano de estar a salvo de todo peligro, daño o riesgo proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes”,¹ debemos ser conscientes de que las amenazas a la seguridad cambian conforme evolucionan las sociedades, y que sus causas son multifactoriales: “económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales; de origen internacional (migración, narcotráfico, seguridad energética); o internas (las dificultades de gobernabilidad del país determinadas por el descontento social y político)”,² entre muchas otras que ocurren o que pueden existir.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que el ser humano siempre ha buscado sentirse seguro, de manera natural intenta protegerse de los daños, peligros o riesgos que le presenta su entorno. Es por ello que en el pasado los ciudadanos se sometían a un poder que los guarecía de los peligros existentes, cedían parte de su libertad a cambio de protección. De esta manera se puede entender que “la seguridad es un valor fundante”³ que da origen al Estado, convirtiéndose en una de sus principales obligaciones. La seguridad pública

¹ Jorge Fernández Ruiz, “Reflexiones en torno a la seguridad”, p. 73.

² Raúl Álvarez Garín, “Prospectivas de la seguridad pública en México”, pp.137-138.

³ J. Fernández Ruiz, *Op. Cit.*, p. 77.

Conclusiones

garantiza la viabilidad del Estado y su ausencia puede provocar la desaparición del mismo.

Durante muchos años la actividad policial en nuestro país se limitó al establecimiento del orden; sin embargo, el Nuevo Modelo de Policía planteado por el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, abrió la oportunidad de complementar la labor policial con otras acciones como la prevención, la reinserción social, la participación ciudadana y la creación de políticas públicas con una visión integral, así como con un fuerte contenido social y educativo.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice que:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.⁴

En este contexto, para la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la actuación de las instituciones afines a ella se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución.

Al analizar la seguridad pública y los derechos humanos encontramos que la primera tiene dos dimensiones. Una establece que como derecho fundamental: “preserva el derecho humano a estar a salvo del peligro en el entorno sociopolítico, comunitario y supra individual”,⁵ por lo que puede considerarse un derecho transversal a todos los derechos humanos.

La segunda dimensión de la seguridad pública es la función del Estado y en este sentido debe materializarse con base en los principios de los derechos humanos, ya que no es válido ejercer acciones que menoscaben a la persona y su dignidad con el pretexto de restablecer el orden público. En este punto cabe señalar que no existen jerarquías entre seguridad pública y derechos humanos, pues ambos conforman un binomio inseparable que no deja posibilidad de elegir a la seguridad pública sobre los derechos humanos. La concepción de que los derechos humanos entorpecen a la seguridad pública y sirven para proteger a los delincuentes ha quedado en el pasado.

El actual Gobierno Federal publicó el 31 de mayo de 2007 el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual dentro de sus objetivos señala la consolidación de los derechos humanos y pugna por su promoción y defensa. Con base en lo anterior, se elaboró el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ J. Fernández Ruiz, *Op. Cit.*, p.76.

Conclusiones

(PNDH), que se construyó en el contexto de un proceso incluyente en el que participaron todas las dependencias de la administración pública federal, la sociedad civil, instituciones académicas así como especialistas de la materia a partir de diversos foros. Como resultado se obtuvo un producto legitimado por diversos sectores de la población que plasmó los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que regirán la actuación de este gobierno y de sus funcionarios en materia de derechos humanos. Dicho programa tiene cuatro objetivos fundamentales:

- Fortalecer la perspectiva de los derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la administración pública federal.
- Fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos.
- Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos.
- Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos, además de promover su cumplimiento al interior de los poderes legislativo y judicial, así como en los tres órdenes de gobierno.⁶

La aplicación del PNDH (2008-2012) se convirtió en obligatoria para todas las dependencias de la administración pública federal, éstas ejecutaron las acciones necesarias a fin de lograr los objetivos antes mencionados.

En este sentido, la reforma constitucional de 2008 y el PNDH advirtieron la pertinencia de un cambio en la estrategia en materia de seguridad: “Los problemas de seguridad ciudadana no se resuelven exclusivamente con medidas de tipo operativo, de tipo represivo, sino que se requiere el desarrollo de distintas medidas en materia de prevención situacional, de prevención social y de educación en el campo de valores”.⁷ A partir de esta moderna percepción de la seguridad pública fue como se planteó el Nuevo Modelo de Seguridad para nuestro país, “basado en la investigación científica de los delitos y en la generación de inteligencia para prevenirlos y combatirlos”.⁸

En la presente obra se han analizado puntualmente las acciones emprendidas por la SSP en materia de derechos humanos en el periodo comprendido entre 2006 y 2012. Las acciones descritas tienen como eje fundamental el Nuevo Modelo de Seguridad, que se sustenta en el respeto irrestricto a los derechos humanos. Asimismo, se describe cómo en el seno de la SSP se han establecido diversos programas dirigidos a fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos, entre ellos se encuentran los que propician acciones de sensibilización, profesionalización y capacitación en diversos niveles a través de la impartición de cursos, diplomados y maestrías en materia de derechos humanos; los que procuran el respeto a los derechos fundamentales en situaciones complicadas

⁶ *Idem.*

⁷ Pablo Ignacio Monzalvo Pérez, “Prospectiva de la seguridad pública en México. Una reflexión sobre el marco jurídico”, p. 237.

⁸ Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, p.17.

Conclusiones

como durante los operativos policiales o en la dispersión de disturbios sociales; los que impulsan la mediación como método alternativo de solución pacífica de conflictos; los de acompañamiento a las víctimas del delito y a sus familiares, así como el de atención puntual a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entre otros.

A lo largo de esta obra se ha analizado la manera en que la seguridad pública se ha integrado a un modelo democrático a partir de un entramado de derechos humanos. Las reformas legales consideradas en el texto se perciben como una consecuencia del mundo en que vivimos, un mundo globalizado, en el que los conceptos y las formas de entender la realidad han cambiado. Al contrario de lo que sucedía en décadas anteriores a la transición democrática, en las que el Estado utilizó los cuerpos policíacos como instrumentos de represión ciudadana, en la actualidad, las acciones y las estrategias del Nuevo Modelo de Policía plantean cumplir la función de preservar la seguridad de los ciudadanos al tiempo de garantizar los derechos humanos.

Sin embargo, para alcanzar este cambio es importante que la sociedad y los propios elementos policíacos reevalúen la función policial. Para ello, es necesario entender la labor policial como protectora de los derechos humanos, lo cual implica un gran reto, pues en el recuerdo de muchos ciudadanos, incluso en la memoria colectiva, está latente el concepto del policía de antaño. Por lo tanto, es importante que la sociedad perciba al policía como un ente activo, profesional, inteligente, conocedor de las dinámicas sociales, que brinda confianza a la ciudadanía, y cuya labor sea vista también como defensora de los derechos humanos. En este sentido, es imperioso que México se comprometa aún más en la promoción de reformas profundas, colocando a la seguridad como el timón que oriente la modernización de la administración pública en todos los sentidos.

Aún queda mucho por hacer, pero es claro que las reformas planteadas hasta el día de hoy representan una necesidad apremiante y con ellas se ha acortado el largo camino que todavía hay que recorrer. Por ello: “es necesario impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz, transparente y responsable, que rinda cuentas, combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad; que siga abriendo espacios a la participación ciudadana y amplíe los espacios de escrutinio social”.⁹

Los ciudadanos hemos podido constatar el compromiso que han asumido las autoridades en temas de seguridad pública y derechos humanos. Somos testigos de los esfuerzos que el Estado ha realizado durante el periodo 2006-2012, los cuales, se materializaron en el Nuevo Modelo de Policía.

Se puede afirmar que la cultura de los derechos humanos está cada vez más presente en las acciones que el Estado realiza, a fin de convertir a México en un país más democrático que garantice a sus ciudadanos una mejor calidad de vida.

INDHIRA SÁNCHEZ

⁹ P. I. Monzalvo Pérez, *Op. Cit.*, p. 239.

- ABASCAL CARRANZA, Salvador, “Derechos humanos, seguridad y justicia”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, Universidad Iberoamericana / UNAM / PGR, 2002.
- ACOSTA, Mariclaire (coord.), *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*. México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.
- ACUERDO DE CHAPULTEPEC (2005).
- ACTA DE LA XXV SESIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PÚBLICA, México, 28 de noviembre de 2008.
- ACTA DE LA XXVIII SESIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PÚBLICA, México, 3 de junio, 2010.
- ACTA DE LA XXIX SESIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, México, 18 de noviembre, 2010.
- AGUAYO, Sergio y Bruce Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 1990.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor y Jorge Castañeda G., *Una agenda para México 2012*. México, Punto de lectura, 2012.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo, *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México*. México, El Colegio de México, 2012.
- ÁLVAREZ GARÍN, Raúl, “Prospectivas de la seguridad pública en México”, en Peñalosa Pedro José, *Narcotráfico, crisis social, derechos humanos y gobernabilidad*. México, Porrúa, 2010.
- ÁLVAREZ ICAZA, Emilio, “Fe”, en *El México indignado*. México, Destino, 2011.
- ÁLVAREZ ICAZA, Emilio, “La reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública”, en *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal*. México, UNAM / INACIPE, 2009.

Bibliografía

- ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo, “Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia”, en Rojas, F. y M. Goucha, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago, FLACSO, 2002.
- ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo y Vela González, P., *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de transformación*. Guatemala, FLACSO, 2002.
- BALDERAS, José Antonio. *Seguridad pública (Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo)*. México, UNAM, 2007.
- BARRACHINA, Carlos y J. L. Hernández Mora, “Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)” en URVIO. Ecuador, FLACSO, 2012. (En prensa).
- BARRACHINA, Carlos, “Políticas de seguridad y defensa en Honduras y Nicaragua (2002-2006)”, en Carlos Barrachina (coord.), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. México y Barcelona, Plaza y Valdés / Universidad de Quintana Roo, 2009.
- BARRACHINA, Carlos, “Programa interno y medidas de confianza mutua: Los Libros Blancos en América Latina bajo una perspectiva comparada”, en Sepúlveda, Isidro y Sonia Alda (coords.), *La administración de la defensa en América Latina*, t. III. Madrid, Instituto Gutiérrez Mellado, 2008.
- BARRACHINA, Carlos, *La participación política de los militares en la transición española*. México y Barcelona, Ediciones Pomares / Universidad de Quintana Roo, 2007.
- BARRACHINA, Carlos y J. Rial, “Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas”, en *América Latina Hoy*, núm. 42. Salamanca, 2006.
- BARRACHINA, Carlos, “Libros de defensa en América Latina”, en *Atlas comparativo de la seguridad y la defensa en América Latina. Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL)*, y *Ser en el 2000*. Buenos Aires, enero 2005. Vid. <www.resdal.org>. Versión impresa, septiembre de 2005.
- BARRACHINA, Carlos, “Libros blancos de defensa como instrumento de reforma del sector”, en *Co-Incidencias*, núm. 1, Quintana Roo, México, Universidad de Quintana Roo, Departamento Ciencias Políticas y Humanidades, junio de 2005.

Bibliografía

- BENÍTEZ, Raúl, “Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: El desafío de la cooperación multinacional”, ponencia presentado en la Conferencia de Ejércitos Americanos. Ottawa, Canadá, 29 de septiembre de 2003.
- BENÍTEZ, Raúl, “La seguridad nacional, la transición política y la globalización. Los desafíos de Vicente Fox”, en *Este País*, núm. 145, 2003.
- BRITTO, Mariano R. “Del régimen jurídico de la seguridad pública o, antes bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la seguridad pública. ¿Cuestiones de compromiso?”, en *Seguridad Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.
- CALDERÓN, Felipe, *Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia*, 7 de marzo de 2007. Vid. <www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=29337>
- CALDERÓN, Felipe, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Cámara de Senadores, 6 de octubre de 2010.
- CANTÚ CONCHA, Hugo, et al (coords.), *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México, UNAM / TRIFE-COFEMER, 2004.
- CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México, UNAM, 2011.
- CARPIZO, Jorge. *Derechos humanos y Ombudsman*. México, UNAM, 1998.
- CASAVOLA, Francesco Paolo, “Dallo Stato-città antico al moderno Stato nazione”, en *Rivista di diritto privato*, núm. 15-2, abril-junio 2010, Italia, pp. 59-65.
- CEFP, *Evolución del gasto programable del ramo 36 Seguridad pública 2001-2010*. México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas / LXI Legislatura. Cámara de Diputados, septiembre de 2010. (CEFP/015/2010)
- CIDH. CASO “VELÁSQUEZ RODRÍGUEZ”, sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 166.
- CIDH. CASO “LA ÚLTIMA TENTACIÓN DE CRISTO” (OLMEDO BUSTOS Y OTROS), sentencia del 5 de febrero de 2001, párrafo 87.
- CHAMPEIL, Verónica, “Norberto Bobbio et les droits de l’homme”, en *Analisi e diritto 2005 (Ricerche di giurisprudenza analitica)*. Turin, Editorial Giappichelli, 2006.

Bibliografía

- CONAGO, *Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*. Morelia, Michoacán, México, 22 y 23 de marzo, 2010.
- DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis, “La ciudad que todos soñamos”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, Universidad Iberoamericana / UNAM / PGR, 2002.
- DE LEVAL, Georges, “Droits de l’homme et réflexion sur l’efficacité de la justice”, en *Les droits de l’homme et l’efficacité de la justice*. Bruselas, Larcier, 2010.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. España, Trotta, 2009.
- EL UNIVERSAL, lunes 30 de abril de 2012, Sección B, p. B1 (Cartera). Cfr. Informe sobre el trabajo en el mundo 2012 (Coeficiente Gini).
- ESCALANTE, Fernando, “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, en *Neuros*, 3 de enero de 2011.
- ESCALANTE, Fernando, *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. México, El Colegio de México / Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2009.
- FCE-PNUD-OEA, *Nuestra Democracia*. México, FCE-PNUD-OEA, 2010.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Reflexiones en torno a la seguridad”, en *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, 2007.
- FERRAJOLI, Luigi, “Diritti fondamentali e democrazia costituzionale”, en *Analisi e diritto 2002-2003*, Paolo Comanducci y Ricardo Guastini (coords.), Turín, Editorial Giappichelli, 2004.
- FERRAJOLI, Luigi, “Sobre los derechos fundamentales”, en *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*. México, Editorial Trotta/ UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- FUENTES, Claudia y Francisco Rojas, *Promover la seguridad humana. Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. París, UNESCO, 2005.
- GALLARDO, Helio. *Teoría Crítica: Matriz y posibilidad de derechos humanos*. San Luis Potosí, México, Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí/Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2008.

Bibliografía

- GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, en “La reforma en materia de justicia penal en el contexto de los derechos humanos”, en *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de Justicia Penal*, México, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010.
- GARCÍA LUNA, Genaro, *Contra el crimen ¿Por qué 1 661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, Presente y futuro de la policía en México*. México, 2006.
- GARCÍA LUNA, Genaro, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*. México, Nuestra Ediciones, 2011.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, UNAM / PGR, 2000.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “En torno a la seguridad pública”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, Universidad Iberoamericana / UNAM / PGR, 2002.
- GOBIERNO DE MÉXICO, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Diario oficial de la federación, martes 23 de diciembre, 2008.
- GONZÁLEZ PLASCENCIA, Luis y Julieta Morales Sánchez (coords.), *Derechos humanos. Actualidad y desafíos*, t. I. México, Editorial Fontamara, 2012.
- HABERMAS, Jürgen y Joseph Ratzinger, *Entre razón y religión. Dialéctica de la secularización*. México, FCE, 2008.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Cambridge, Polity Press, 1987.
- HUERTA OCHOA, Carla, “El concepto de interés público”, en *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, 2007.
- ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga en “La justicia penal en la reforma constitucional de 2008”, en *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de justicia penal*. México, UNAM / INACIPE, 2009.
- LAGOS, Marta y Lucía Dammert, “La seguridad ciudadana. El problema principal”, ponencia presentada en Lima, Perú, el 9 de mayo de 2012, disponible en el banco de datos en línea de Latinobarómetro : www.latinobarometro.org (consultado el 9 de mayo del 2012).
- LAPORTA, Francisco, “Ética y derecho en el pensamiento contemporáneo”, en Camps, Victoria, *Historia de la ética*, Barcelona, Crítica, 1989.

Bibliografía

- LEAL, Francisco, *El oficio de la guerra*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.
- LINZ, Juan y Alfred Stepan. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Globalización, Estado de derecho y seguridad pública. Una exploración sobre los efectos de la globalización en los poderes judiciales de Iberoamérica*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- MANCERA, Miguel, “La seguridad pública en el Distrito Federal. Una forma de ver su problemática”, en *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminológica (Cuarta Jornadas sobre justicia penal)*, México, UNAM-IIIJ, 2005.
- MORALES GIL, Héctor. *Derechos humanos: dignidad y conflicto*. México, Universidad Interamericana, 1996.
- MURAYAMA, Ciro, *México 2012. Desafíos de la consolidación democrática*. México, Editorial Tirant lo Blanch, 2012.
- MONZALVO, Pablo Ignacio, “Prospectiva de la seguridad pública en México. Una reflexión sobre el marco jurídico”, en Peñaloza Pedro José, *Narcotráfico, crisis social, derechos humanos y gobernabilidad*, Porrúa, 2010.
- MORENO LUCE, Marta Silvia, *La seguridad pública, los derechos humanos y su protección en el ámbito internacional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, 2004.
- NARRO, José, “Hacia una propuesta integral de seguridad y justicia”, en *Revista de la Universidad de México*, nueva época, núm. 90, agosto 2011.
- NEF, J., “Seguridad humana y vulnerabilidad mutua”, en Rojas, F. y M. Goucha, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: FLACSO, 2002.
- NINO, Carlos. *Ética y derechos humanos*. Buenos Aires, Paidós, 1984.
- O'DONNELL, Guillermo, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.). *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- OLMEDA, J. A., *Unidades didácticas de ciencia de la administración*, vol. I. Madrid, UNED, 1999.
- ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, *La seguridad jurídica. Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana*. México, CNDH, 2004.

Bibliografía

- PAPACCHINI, Ángelo. *Filosofía y derechos humanos*. Cali, Universidad del Valle – Programa Editoria, 2003.
- PAVARINI, Massimo, “Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad. Una visión entre el centro el margen”, en *Seguridad pública. Tres puntos de vista convergentes*. México, Ediciones Coyoacán, 2006.
- PEÑALOZA, Pedro José, *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*. México, Editorial Porrúa-INACIPE, 2007.
- PEÑALOZA, Pedro José y Mario A. Garza Salinas, coords., *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, Universidad Iberoamericana / UNAM / PGR, 2010.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *La Tercera Generación de Derchos Humanos*. Madrid, Aranzadi, 2006.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000*.
- RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Seguridad pública y constitución*. México, Porrúa / Universidad Anáhuac, 2003.
- RIVERA, Mauricio A., *¿Porqué reprimen las democracias? (Los determinantes de la violencia estatal en América Latina)*, México , FLACSO-México, 2010.
- ROJAS, Francisco y M. Goucha, *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago, FLACSO, 2002.
- ROJAS, Francisco, “Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad”, en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (coords.), *La administración de la defensa en América Latina*, t. III. Madrid, Instituto Gutiérrez Mellado, 2008.
- RUBIDO, Monte Alejandro, “Políticas de seguridad en México”, en Seminario Internacional “Seguridad en Democracia”. Chetumal, Quintana Roo, Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo / Universidad Autónoma de Madrid / Universidad de Quintana Roo, 4 de agosto 2010.
- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, pleno, XXXII, enero de 2011.
- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, parte III, marzo de 1996; tesis, p. XXVI / 96.
- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, pleno, XXXII, enero de 2011, tesis aislada.

Bibliografía

- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, novena época, pleno, XXXIII, enero de 2011.
- SESNSP, *Fórmula de distribución SUBSEMUN 2011*. México, Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública, febrero de 2011.
- SESNSP, *Presentación del modelo de policía estatal acreditable*. México, Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública, febrero de 2011.
- SNSP, *Política de Estado en seguridad pública. Fortalecimiento institucional. Mando único y desarrollo policial*. México, Sistema Nacional de Seguridad Pública, octubre de 2010.
- SNSP, *Propuesta de distribución del otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación*. México, Sistema Nacional Seguridad Pública, XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 18 de noviembre de 2010.
- SSP 2008, *Nuevo modelo policial* y SUBSEMUN. México, Secretaría de Seguridad Pública, julio de 2008.
- TRONCONE, Pasquale, “Brevi riflessioni intorno al fondamento e allo scopo del diritto dello Stato di punire con la morte”, en *Rivista Penale*, núm. 3, marzo 2012.
- UIDRIKS, Niels y Nelia Tello Peón, *Mexico’s unrule of law. Implementing human rights in police and judicial reform under democratization*. Estados Unidos, Lexington Books, 2010.
- VALLÉS, Josep María. *Ciencia Política: Una Introducción*. Barcelona, Ariel, 2007.
- VARGAS CASILLAS, Leticia A., “Reformas en materia de delincuencia organizada”, en *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, México, UNAM, 2001.
- VARGAS, Alejo. “La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior”, en Donaido, Marcela (coord.). *Atlas Comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL, 2007.
- VASAK, Karel. “Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights”, Paris, UNESCO- *Courier* 30:11, Noviembre de 1977.
- ZORRILLA, Pedro G. “El estado de derecho, los valores y los derechos humanos”, ponencia presentada en 1995.

• CARLOS BARRACHINA LISÓN

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. Profesor definitivo de Ciencia Política en la Universidad de Quintana Roo desde abril de 2004. Fungió como Secretario de Investigación y Posgrado de la División de Ciencias Políticas y Humanidades de la misma universidad entre 2006 y 2010.

El doctor Barrachina es especialista en las relaciones civiles-militares, la seguridad hemisférica de América Latina y la teoría de las transiciones políticas. Fue coordinador de la obra *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa* (2009), también ha sido autor de diferentes artículos y capítulos de libros, entre los que destacan “Autoritarismo, pactos de élites y gobernabilidad en Nicaragua 2001-2008” (2009) y “La guerra de Estados Unidos contra las drogas: la Iniciativa Mérida en Centroamérica” (2009).

• MARIO CRUZ MARTÍNEZ

Doctor en Derecho por la Universidad de Roma II. Realizó estudios de posgrado en Investigación Filosófica por la Universidad de la Sorbona en París. Actualmente es coordinador de la Maestría en Derechos Humanos en la Universidad Iberoamericana, donde también se desempeñó como Profesor-Investigador.

Sus áreas de interés radican en temas de Derechos humanos, Justicia social y Derecho de los pueblos indígenas. Entre sus principales publicaciones destacan: “La otra revolución: El neozapatismo y sus implicaciones jurídicas” (2010); “¿Es necesaria la desculturalización de los Derechos Indígenas?” (2008) y “El rostro de Jano: El derecho privado en el siglo XXI (Un caso práctico)” (2001).

• INDHIRA SÁNCHEZ SEPÚLVEDA

Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Latina de América de Morelia, institución donde obtuvo la Licenciatura en Derecho. En la actualidad funge como coordinadora del proyecto “Los derechos humanos y la impartición de justicia en México: Seguridad pública y justicia oral”, de la Universidad Iberoamericana. Previamente se desempeñó como catedrática en la Universidad Latina de América. En el sector público ha colaborado como asesora en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Michoacán y en la Secretaría de Gobernación de la misma entidad.

PRÓLOGO	7
• GENARO GARCÍA LUNA	
INTRODUCCIÓN	9
• MARIO CRUZ MARTÍNEZ	
CAPÍTULO I	
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD: UN DEBATE ABIERTO	31
• CARLOS BARRACHINA	
Seguridad pública	36
Seguridad humana	37
Seguridad democrática	39
Multidimensionalidad de las amenazas	43
Los actores de la seguridad pública	45
CAPÍTULO 2	
SEGURIDAD PÚBLICA, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS	47
• CARLOS BARRACHINA	
El autoritarismo como reflejo del poder tradicional	52
Derechos humanos y seguridad pública	55
Noción de los derechos humanos	55
Clasificación de los derechos humanos	57
Aspectos jurídicos	61
• El derecho internacional de los derechos humanos	61
• Derechos humanos y derechos constitucionales	62
Los derechos humanos en México: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	63
• El procedimiento de la queja	65
Programa Nacional de Derechos Humanos 2008–2012	67
Seguridad pública y derechos humanos	68
Convenios firmados por México en relación con la seguridad humana	73
CAPÍTULO 3	
EL NUEVO MODELO POLICIAL Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS	77
• CARLOS BARRACHINA	
Características de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública	84
Identificación de problemas y retos del Sistema de Seguridad Pública	84
Nuevo modelo de carrera y desarrollo policial	86

CAPÍTULO 4

EL RETO DE CONCEBIR LA LABOR POLICIAL EN MÉXICO

COMO PROTECTORA DE LOS DERECHOS HUMANOS	91
• CARLOS BARRACHINA	
Programas para la prevención de violaciones a los derechos humanos en el Sistema Penitenciario Federal	96
Acciones de la SSP para el fomento de la cultura del respeto a los derechos humanos	97
Programas en materia de profesionalización	98
Programa para prevenir violaciones a derechos humanos en operativos policiales	98
Programa de promoción de la mediación como método alternativo de solución pacífica de conflictos	99
Programa de profesionalización y fomento a la cultura de los derechos humanos	100
Programa de instrucción en armas químicas y técnicas de contención y dispersión de disturbios sociales	100
Programa de capacitación especializada en materia de derechos humanos de los migrantes a elementos de la Policía Federal destinados en puertos, aeropuertos y puntos fronterizos	100
Programa sectorial de seguridad pública. Capacitación en derechos humanos a policías estatales y municipales, en el Programa “Limpiemos México”	101
Estrategia de cursos para aspirantes a investigadores sobre cultura de la legalidad y elaboración de guías y manuales en la materia	102
Capacitación de posgrado en derechos humanos y seguridad pública para personal de mandos medios y altos de la Policía Federal	103
Videoconferencias magistrales sobre derechos humanos	104
Brigadas de rehabilitación física-psicológica a policías federales y sus familiares	104
Capacitación en convenio con organismos internacionales	104
Implementación del Protocolo de Estambul en materia de prevención y diagnóstico de la tortura	105
Prevención y atención a víctimas de trata y de explotación sexual infantil	106
El principio de atención superior de las víctimas y su papel en el desempeño policial	108
Atención a víctimas del delito	108
Acciones generales de difusión y promoción de información en materia de derechos humanos	113
Recomendaciones realizadas a la SSP en materia de derechos humanos (2006–2012), y acciones desarrolladas	115
Atención a quejas por presuntas violaciones a derechos humanos	115
Atención y seguimiento a recomendaciones generales y especiales emitidas por la CNDH, por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y por organismos defensores de derechos humanos	116
Mecanismos interinstitucionales y multilaterales de derechos humanos en los que participa la SSP	122
Programa de observación y escrutinio de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y organismos internacionales en seguridad pública	123

Índice

CONCLUSIONES	125
• INDIRA SÁNCHEZ	
BIBLIOGRAFÍA	129
SEMBLANZAS DE LOS AUTORES	137

En México, las reformas al Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Nuevo Modelo Policial representan ejemplos tangibles de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal en la búsqueda de garantizar la seguridad ciudadana con apego irrestricto a los derechos humanos. La transición hacia un régimen democrático en México ha abierto el debate hacia una nueva forma de entender la seguridad pública y la labor policial, mediante el diseño de estrategias sustentadas en ciclos de inteligencia.

Hoy, la Secretaría de Seguridad Pública Federal se ha convertido en un actor determinante no sólo en la prevención y disuasión del delito, sino también en la protección de los ciudadanos en un marco de respeto a las leyes y los derechos fundamentales. Esto se ha ido logrando a través de la transformación de la institución, mediante cambios legislativos, modificaciones en las pautas de comportamiento policial y una nueva cultura organizacional.

El presente libro propone un recorrido por los principales acontecimientos que logran explicar los cambios paradigmáticos en materia de seguridad pública y, a su vez, presenta los logros, retos y oportunidades del Estado mexicano en el proceso de establecer el respeto de los derechos humanos como uno de los ejes rectores en el tema de la seguridad.

