

AÑO 13

NÚM. 34

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE, 2018

DERECHOS HUMANOS MÉXICO

**REVISTA DEL
CENTRO NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS**



CNDH
M É X I C O

Centro Nacional de Derechos Humanos

Cupón de suscripción



Envíe este cupón con sus datos completos, así como el original de la ficha de depósito a la Subdirección de Distribución y Comercialización de Publicaciones, Oklahoma núm. 133, col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C. P. 03810, México, Ciudad de México. Tel.: 56 69 23 88, ext. 6103

Cuota de suscripción por un año (tres números al año): \$180.00
Forma de pago: depósito bancario en Grupo Financiero Banorte,
Número de cuenta:

Concentración empresarial: 43167
Número de nómina: 32771
Tipo de servicio: 108-1
Concepto de depósito: 12
Nombre del empleado: CENADEH
Depósito por venta de publicaciones

Nombre: _____

Cargo: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Colonia: _____

Ciudad: _____

Teléfono: _____ Estado: _____

Correo electrónico: _____ Fax: _____

Página electrónica: www.cndh.org.mx
correo electrónico: publicaciones@cndh.org.mx

DERECHOS HUMANOS MÉXICO

**REVISTA DEL
CENTRO NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS**

AÑO 13

NÚM. 34

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE, 2018



Comité Editorial de la CNDH

Dra. Marisol Anglés Hernández, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Dr. Manuel Becerra Ramírez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Dr. Rodolfo Casillas Ramírez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Dra. Carina Gómez Fröde, Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Dr. Napoleón Conde Gaxiola, Instituto Politécnico Nacional, IPN.

Dra. Nuria González Martín, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Dr. Rosalío López Durán, Facultad de Derecho, UNAM.

Dra. María del Socorro Marquina Sánchez, Facultad de Derecho, UNAM.

Dr. Víctor Manuel Rojas Amandi, Escuela Judicial del Estado de México.

Dr. Alejandro Rosillo Martínez, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Mtro. Jesús Ceniceros Cortés, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM.

Derechos Humanos México

Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 13, núm. 34, septiembre-diciembre de 2018, es una publicación cuatrimestral editada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Periférico Sur núm. 3469, col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México, tel. 56 81 81 25, Lada sin costo 01 800 715 2000.

Editor responsable: Eugenio Hurtado Márquez; diseño: Ericka del Carmen Toledo Piñón; formación tipográfica: H. R. Astorga. Reserva de Derechos al uso exclusivo núm. 04-2015-050709211700-102 e ISSN 1870-5448, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título y Contenido núm. 16481 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Impresa por GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. DE C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México, se terminó de imprimir en agosto de 2018 con un tiraje de 3,000 ejemplares. Distribución: Centro Nacional de Derechos Humanos, Dirección de Publicaciones, Oklahoma 133, col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C. P. 03810, Ciudad de México. Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C. (Certificación FSC México).

Se reciben colaboraciones. Para mayor información, dirigirse a: publicaciones@cndh.org.mx

Las opiniones expresadas por los autores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no necesariamente reflejan la postura de la CNDH. Queda absolutamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de esta publicación sin previa autorización de la CNDH.

Centro Nacional de Derechos Humanos. Av. Río Magdalena núm. 108,
col. Tizapán, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01090, Ciudad de México.
Teléfonos: 56 16 86 92 al 95 y del 97 al 99, Fax: 56 16 86 96
Correo electrónico: derechoshumanosmexico@cndh.org.mx

PRESENTACIÓN	7
ARTÍCULOS	
La víctima y el sujeto de los derechos humanos <i>Alán Arias Marín</i>	13
Seguridad y derechos humanos. La Secretaría de Marina y la CNDH, 2007-2017 <i>Carlos Brokmann Haro</i>	39
Las Recomendaciones Generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos <i>Arturo Guillermo Larios Díaz</i>	63
Seguridad ciudadana y derechos humanos: estándares jurídicos internacionales <i>Alfredo Acuña Pacheco</i>	89
COMENTARIO JURISPRUDENCIAL	
Comentario sobre la resolución de la SCJN en el amparo en revisión 38/2017, relativo a las obligaciones de la CNDH en materia de acceso a la información y el caso del hallazgo de los restos de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas <i>Mónica M. Cruz Espinosa</i>	107
Instrucciones a los autores	115
Instructions for authors	116

In memoriam

Dr. Alán Arias Marín

Presentación

El número 34 de la revista *Derechos Humanos México* que el lector tiene en sus manos es especial por dos principales razones. La primera, porque representa un modesto pero sentido homenaje que el claustro de investigadoras e investigadores del Centro Nacional de Derechos Humanos quiere rendir a la memoria del doctor Alán Arias Marín. La segunda de ellas, y no menos importante, en razón de que el presente número incluye un estudio póstumo, con lo cual, frente a la desafortunada partida del maestro Arias, tenemos la valiosa oportunidad de recibir otro de los frutos intelectuales que viene a incorporarse a su ya fecunda obra.

No cabe duda que sus reflexiones conforman un legado que seguirá enriqueciendo y fortaleciendo el debate crítico que, en torno al tema de los derechos humanos, continuarán alentando las futuras generaciones de estudiantes y especialistas en la materia. Así las cosas, sea pues este el medio para expresar nuestro reconocimiento a la trayectoria de quien desde la creación de este Centro formó parte de su claustro académico.

Respecto del contenido de esta edición, se encuentran incluidos cuatro artículos y un comentario jurisprudencial que abordan diversos tópicos de ostensible relevancia para el análisis y difusión de los derechos humanos. En orden de aparición, la Revista inicia con el artículo titulado “La víctima y el sujeto de los derechos humanos” firmado por Alán Arias Marín quien, de manera por demás original y sólidamente sustentada, sitúa su enfoque de análisis sobre la víctima, a la que considera el sujeto de los derechos humanos.

Bajo esta perspectiva, el autor explica que el concepto tradicional de víctima ha sido acompañado a lo largo de la historia por una carga semántica de carácter sacrificial, lo cual ha derivado en el reforzamiento de su situación de vulnerabilidad, es decir, como señala Arias Marín, se produce una suerte de estancamiento que en la mayoría de los casos no trasciende a la proclama de la protesta. Por tanto, modificar tal concepción, y con ello eliminar su contenido limitado al ámbito del derecho penal donde la víctima es considerada o determinada en función a un hecho ilícito o delito, implica y exige la transformación de la operatividad del ordenamiento jurídico. Habiendo logrado lo anterior, la concepción de víctima, así como el rol que desempeña, transmutará en sujeto de acción política.

En segundo lugar, el artículo “Seguridad y derechos humanos. La Secretaría de Marina y la CNDH, 2007-2017” de Carlos Brokmann Haro, concierne al análisis de los índices de violaciones de derechos humanos desprendibles de las actuaciones que en materia de seguridad pública ha venido realizando la Secretaría de Marina (SEMAR) a lo largo de una década. El autor enmarca su es-

tudio cuantitativo en el periodo que va del 2007 al 2017 y para ello selecciona como principal indicador los expedientes de queja por actos presumiblemente violatorios de derechos humanos tramitados por la CNDH, lo cual le permite establecer una relación de correspondencia entre las acciones de seguridad pública desplegadas por la SEMAR y su impacto en la esfera de derechos de las personas.

En este sentido, el autor afirma que, desde comienzos de la intervención del personal de fuerzas armadas en tareas de seguridad, logra advertirse la directa proporcionalidad entre la militarización de la función de seguridad pública y la comisión de actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos.

Si bien el estudio realizado tiene una base con predominio en lo cuantitativo, lo cierto es que estos datos son utilizados por Brokmann Haro como instrumental para transitar hacia aspectos sustantivos de enorme relevancia. De tal suerte, el autor expone la idea que observa a los “derechos humanos” y a la “seguridad”, como binomio fundamental para el Estado de Derecho y el desarrollo de una sociedad democrática.

Enseguida, Arturo Guillermo Larios Díaz, en la colaboración titulada “Las Recomendaciones Generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, se encarga de realizar un estudio de amplio espectro en torno al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y, de manera concreta, centra su análisis en las Recomendaciones Generales, las cuales, como apunta el autor, constituyen uno de los instrumentos de que dispone la CNDH para cumplir con uno de sus principales fines, esto es, la tutela de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

El artículo tiene como punto de partida la revisión de los antecedentes del referido sistema no jurisdiccional en México, lo cual resulta de gran utilidad al lector porque se establece la diferenciación que existe entre los dos modelos de protección coexistentes en el ordenamiento jurídico doméstico. Una vez trazadas las notas diferenciales entre uno y otro sistema, Larios Díaz aborda sucintamente, pero con gran precisión, el tema relativo al *Ombudsman*, figura que dio origen e impulsó el desarrollo y expansión de las instituciones de promoción y protección de los derechos humanos en el mundo. De esta parte destaca la anotación hecha por el autor cuando señala que en el contexto latinoamericano el *Ombudsman* recibió un notable influjo del modelo ibérico, lo cual permitió que su ámbito competencial no quedara restringido a la recepción de quejas derivadas de la actuación irregular de autoridades administrativas, sino que sus facultades fueran también extensivas a la salvaguarda de los derechos humanos.

Posterior a esto, el lector podrá informarse acerca de la diferencia entre los instrumentos recomendatorios particulares y generales que emite la CNDH. Estos últimos, en contraste con las recomendaciones específicas, no van dirigidos a una autoridad en particular, sino que mediante ellos se busca generar un impacto de mayor alcance, orientado a la modificación de disposiciones generales y de prácticas procedentes de la autoridad administrativa que posibilitan o constituyen *per se* vulneraciones a los derechos humanos de las personas.

La autoría del siguiente artículo “Seguridad ciudadana y derechos humanos: estándares jurídicos internacionales” corresponde a Alfredo Acuña Pacheco quien, tomando como base la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, realiza una pertinente exposición de los parámetros internacionales en la mate-

ria. Así, el autor comienza con la explicación de las principales implicaciones que la reforma en materia de derechos humanos introdujo en nuestro sistema jurídico y hace énfasis en la importancia de acudir al material normativo de fuente externa a fin de proporcionar una protección reforzada a los bienes jurídicos fundamentales de la persona.

Cabe señalar que este trabajo reafirma la postura que identifica una clara relación de interdependencia entre derechos humanos y seguridad; esto en atención a que la realización de los primeros forzosamente requiere de la existencia y mantenimiento de condiciones que permitan a las personas el libre goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Otro aspecto destacable en el documento consiste en la distinción respecto de los conceptos “seguridad pública” y “seguridad ciudadana”, circunstancia que no se revela como simple prurito de juristas pues a cada noción corresponden enfoques e implicaciones diversos.

En este contexto, la “seguridad pública” es, desde el punto de vista de la doctrina que se desprende del derecho internacional de los derechos humanos, un concepto arcaico que expresa la fuerza y supremacía emanadas del poder estatal y cuyos fines están exclusivamente encaminados a la consecución del orden; nociones que, como bien apunta el autor, adolecen de notoria vaguedad y, por consiguiente, caen dentro de las riesgosas categorías jurídicas indeterminadas. Esta situación da lugar a que la autoridad actúe en un perímetro de discrecionalidad que muchas veces trae como corolario la vulneración de derechos humanos. Por tal razón, y dado el contexto social que se registra en México, resulta de imperiosa necesidad avanzar hacia un modelo de seguridad que tenga a la persona y sus derechos fundamentales como principio y fin último.

Por último, el presente número cierra con el comentario jurisprudencial que atañe a la resolución de la SCJN en el Amparo en Revisión 38/2017, relativo a las obligaciones de la CNDH en materia de acceso a la información y el caso del hallazgo de los restos de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas, de Mónica M. Cruz Espinosa.

Al respecto, debe señalarse que la autora desarrolla de manera muy puntual la narrativa del presente Amparo en Revisión, señalando con exactitud las distintas implicaciones y efectos derivados de la sentencia. Así, el análisis presentado por Cruz Espinosa se estructura en tres apartados, a saber: a) respecto de la facultad de la CNDH para determinar cuándo se está ante violaciones graves de derechos humanos, b) sobre las obligaciones oficiosas de la CNDH para resolver sobre la calificación de la información solicitada, y c) respecto de la observancia de la tesis aislada de la SCJN al resolver sobre la calificación de la información requerida.

En tal virtud, conviene subrayar la importancia del precedente emitido por el Máximo Tribunal con relación a dos temas: por un lado, el derecho de acceso a la información tratándose de presuntas violaciones graves de derechos humanos, lo cual para estos casos adquiere significativa trascendencia pues se configura como instrumento para el efectivo ejercicio del correlativo derecho a la verdad en favor de las víctimas y de la sociedad en su conjunto; por otro, la reafirmación de la facultad que, en virtud de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, le fue asignada a la CNDH para investigar sobre hechos que configuren dicha clase de vulneraciones.

En suma, consideramos que los trabajos presentados en este número podrán contribuir al enriquecimiento del análisis y a las reflexiones sobre la materia de derechos humanos, tareas que son por demás indispensables a fin de construir y afianzar en nuestro país una cultura de respeto a los derechos que se desprenden de la dignidad de la persona.

Claustro de Investigadores del CENADEH

Artículos

La víctima y el sujeto de los derechos humanos

Alán Arias Marín*

RESUMEN: El presente artículo desarrolla la tesis de que la víctima es el sujeto de los derechos humanos. La constitución de las víctimas como transcurre en un doble plano. Por un lado, el de su dimensión ontológico-subjetiva: las víctimas como sujeto activo de acciones de resistencia, emancipación y regulación, así como, por otro lado, el de su dimensión epistemológica y de método en la producción de un discurso victimal que contribuya a la modificación de su situación de vulnerabilidad.

La noción convencional de víctima, de contenido sacrificial y de forma técnico-jurídica, se estanca en su vulnerabilidad, se limita al umbral de la queja victimante y no alcanza, en la mayoría de los casos, la proclama de la protesta. Resulta, pues, crucial, que la víctima modifique de esa situación de mera víctima, que la vulnerabilidad mute en potencia de resistencia a fin de que la víctima se estatuya como un sujeto de acción política.

De la mano de los argumentos de Judith Butler y Michel Foucault se puede constituir la víctima como sujeto de los derechos humanos. Por un lado, a) la dimensión *ontológica-práctica*, que supone la resistencia y la alienación de la subjetividad falaz y sumisa de la víctima postrada y la posterior construcción de un sujeto libre y en contienda a oposiciones inmediatas del poder, no contra el “enemigo principal”, no para cambiar condiciones estructurales, solo contra la opresión inmediata.

Únicamente, a partir de dicha auto-reconocimiento de la vulnerabilidad infringida, el sujeto-víctima puede acceder a la segunda dimensión de la acción de resistencia, b) la *política-práctica*, aquella en la que luego de reconocer su vulnerabilidad y la victimización sufrida, es capaz de reconocerla en otros cuerpos y en otros colectivos vulnerados, incluso si éstos poseen una identidad distinta y su lucha se encuentra en otros ámbitos.

ABSTRACT: *This article develops the thesis that the victim is the subject of human rights. The constitution of the victims as it takes place in a double plane. On the one hand, that of its ontological-subjective dimension: the victims as active subjects of actions of resistance, emancipation and regulation, as well as, on the other hand, that of its epistemological dimension and method in the production of a victimal discourse that contributes to the modification of their situation of vulnerability.*

The conventional notion of victim, of sacrificial content and of technical-juridical form, stagnates in its vulnerability, limits itself to the threshold of the victimizing complaint and, in most cases, does not reach the proclamation of the protest. It is crucial, then, that the victim change from that situation of mere victim, that the vulnerability mutes into a potential for resistance so that the victim can be seen as a subject of political action.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

With the arguments of Judith Butler and Michel Foucault, the victim can be constituted as a subject of human rights. On the one hand, a) the ontological-practical dimension, which implies the resistance and alienation of the deceitful and submissive subjectivity of the prostrate victim and the subsequent construction of a free and contending subject to immediate oppositions of power, not against the "Main enemy", not to change structural conditions, only against immediate oppression.

Only, based on this self-recognition of the infringed vulnerability, can the subject-victim access the second dimension of the resistance action, b) the policy-practice, the one in which after recognizing their vulnerability and victimization suffered, is able to recognize it in other bodies and other vulnerable groups, even if they have a different identity and their struggle is in other areas.

PALABRAS CLAVE: Víctima, Vulnerabilidad, Sujeto político.

KEYWORDS: Victim, Vulnerability, Political subject.

SUMARIO: I. De la víctima como sujeto de los derechos humanos. II. De la genealogía de la noción de víctima. III. De la juridificación del concepto de víctima. IV. De la transformación de la víctima en sujeto libre. V. Del tránsito de la víctima: de la vulnerabilidad a la resistencia del sujeto. VI. De la víctima: del sufrimiento y las violencias a la dignidad de sus vidas. VII. De la violencia y sus modalidades. VIII. Acerca de ¿quién es la víctima y quién la designa? IX. De la víctima: superación de la compasión, crítica de la moral y la lucha por el reconocimiento.

I. De la víctima como sujeto de los derechos humanos

¿Quién es el sujeto de los derechos humanos (DH)? De tan fundamental, la pregunta sorprende. Se trata de un tema dotado con un nuevo impulso en las últimas décadas del siglo XX y lo que va del XXI. La tesis que aquí se postula es que la víctima (las víctimas) es (son) el sujeto de los DH.¹ El planteamiento es radical y evidente para quien quiera verlo; sin embargo, no ha sido asumido ni entendido así. La militancia de los DH de, en y para las víctimas y no equívocamente al lado de ellas,² y el compromiso de su teoría con el desentrañamiento crítico tanto de lo que provoca el sufrimiento, esto es, la violencia y la vulneración de la dignidad de las personas, así como la transformación de las acciones restrictivamente victímales en acciones instituyentes de políticas de resistencia y de avances emancipadores, impone nuevas tareas a la agenda teórica y práctica del movimiento de los DH.

La constitución de las víctimas como sujeto y la producción teórico-crítica de su discurso (una funcional e históricamente eficiente idea de víctima) transcurre necesariamente en un doble plano. Por un lado, el de su dimensión ontológico-subjetiva: las víctimas como sujeto activo de acciones de resistencia, emanci-

¹ En este texto se asume el concepto de sujeto en un sentido filosófico genérico (no adscrito a un sistema filosófico o a un autor en particular). En tanto que término anfibológico (con dos o más significados) conviene —en atención a la brevedad— señalar lo que no se entiende aquí por sujeto. No el sujeto (gramatical) del que se predica algo; no el sujeto (núcleo sustantivo) que se adjetiva; no el sujeto pasivo de acciones o pasiones; no el sujeto en su acepción específica, especializada y restrictiva del derecho; no el sujeto sinónimo del tema que se habla (*subject* en inglés).

² Alán Arias Marín, "Teoría crítica y derechos humanos: hacia un concepto crítico de víctima", *Nómaditas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Madrid, núm. 36, núm. 4, 2012, pp.31-33.

pación y regulación,³ así como; por otro lado, el de su dimensión epistemológica y de método en la producción de un discurso victimal que contribuya al entendimiento y la modificación de su situación de vulnerabilidad en una potencia de resistencia y liberación del abuso de poder y de las formas de violencia y no reconocimiento que conlleva. Así, a modo de esquema:

- a) *Dimensión ontológico-práctica de las acciones de las víctimas.* Por vía de un asedio fenomenológico (percepción racional): la acción humana *instituyente*, propia de lo político (contrapuesta a las acciones del ámbito de la política o lo *instituido*), dotada de sentido estratégico, muestra prácticas del sujeto victimal con modalidades de resistencia, emancipación y regulación, incluso, de regulación normativa positivizada. Lo anterior implica una nueva refuncionalización contemporánea del derecho (y del conjunto de las ciencias sociales) como subordinado a las prácticas del sujeto y bajo la guía del discurso producido como un saber relativo a esas prácticas. Se trata de un proceso que va de las acciones subjetivas que instauran nuevas correlaciones de fuerza —la génesis de acontecimientos— hacia una política consecuente respecto del acontecimiento mismo y de los nuevos campos de fuerza, que finalmente propicia e induce a la institucionalización discursiva, jurídica y organizacional (la agencia) de los DH.
- b) *Dimensión epistemológica y de método.* Se trata de asumir la pertinencia de una perspectiva crítica de la idea de víctima que debiera, a su vez, propiciar, como consecuencia, desde la apertura del argumento inicial (ontológico-práctico) hacia un doble plano de operación epistemológica, tanto a uno propiamente cognoscitivo, como a otro relativo a su función heurística.
 - 1) La víctima es *punto de partida metodológico*, condición para una investigación crítica del núcleo básico ético de una teoría de los DH, a partir del estudio de la violencia;
 - 2) La víctima es *testigo y mediación necesaria de y con la vida dañada o vulnerada implicada en su situación*, toda vez que la aproximación o el asedio conceptual a la idea de una vida humanamente digna o de dignidad humana solo ocurre idóneamente (si y solo si) por vía negativa, no por ninguna forma de auto-evidencia de una suerte de calidad o derecho natural inherente, esto es, sucede a través de las múltiples formas de daño y vulneración de la vida digna de las personas; diversos modos de afectación, no reconocimiento y/o de menosprecio de las cualidades y modos propios de las vidas humanas dignas de ser vividas.

³ Lo instituyente actualiza una potencia práctica negativa respecto de lo instituido, y genera un nuevo escenario con el campo de fuerzas modificado. Lo que se genera, queda y/o permanece está en constante alteración, se mantiene en virtud de transformaciones incesantes. Así, lo social resulta algo inestable, lejos del equilibrio; quien activa y moviliza esa potencia deconstructiva es el sujeto; un sujeto práctico que alude a una ontología de lo social —en términos de Georg Lúkacs— o una dimensión ontológico-práctica. Ver *The Ontology of Social Being*. Londres, Merlin Press, 1978, 2 vols. Lo instituyente como propio del ámbito de lo político, atañe a un campo de creación práctica, de actividad, por lo que el problema fundamental es la construcción vía la actividad de un *sujeto* social generador, en este caso, de derechos, y, más específicamente, de DH.

II. De la genealogía de la noción de víctima

La producción de la idea de víctima ha tenido, en su prolongado curso histórico, un defecto de construcción reificante y/o cosificante. Así, en su genealogía y en sus diversas especificaciones históricas, la víctima ha sido pensada como un objeto de atenciones diversas. Víctima, a) desde un principio y hasta ahora, como un ente propicio y/o destinado al sacrificio o bien como resultado del mismo; b) como un elemento pernicioso para la realización de un proceso (juicio) penal objetivo (que rompiera con el principio del “ojo por ojo, diente por diente”); c) víctima acotada a la comisión de un delito; d) como cifra de administración pública; e) objeto de política pública, h) asunto de gerencia de las instituciones públicas de DH, i) cliente de bufetes privados o públicos, así como j) pretexto político, argumento de legitimación, etcétera.

Ahora bien, la noción de víctima, en su genealogía, evolución y cristalizaciones de significados, es una noción vaga, cargada de polivalencia semántica y de polisemia cultural, donde resalta de inmediato y adopta perdurabilidad un significado sacrificial, mismo que históricamente ha resultado dominante.⁴ De entrada, ese significado dominante (consciente o no) estimula aproximaciones intuitivas y favorece los prejuicios en las consideraciones acerca de las víctimas. Esos acercamientos ingenuos o perversos se constituyen en fuentes principales de los que pueden denominarse obstáculos ideológicos para un conocimiento pertinente de la víctima en las condiciones contemporáneas. Las reflexiones actuales en torno al concepto de víctima refieren, de manera obligada, a su evolución etimológica, toda vez que ayudan a comprender y precisar los contenidos contemporáneos de la palabra víctima. En cada una de las acepciones de los diversos diccionarios, se puede señalar que la etimología de víctima no guarda cambios mayores con respecto de su noción originaria, de carácter religioso, que denota relación al contenido “sacrificio”, esto es, la persona o animal sacrificado o que se destina al sacrificio. Sin excepción, las referencias acerca de la noción de víctima nunca han desligado su significante de su significado inicial u original, esto es, de la idea sacrificial y/o de sacrificio.

El significado etimológico de víctima ha vivido, como muestra su evolución filológica, su propio proceso de secularización. Una comprensión crítica de la secularización del significado de víctima resultará decisiva en el desmonte crítico de su concepto dominante.⁵ De las disciplinas sociales, el derecho destaca,

⁴ Etimológicamente, la palabra víctima proviene del vocablo latino *vīctima*: ser vivo sacrificado a un Dios; palabra que a su vez tiene origen en el indoeuropeo *wik-tima*, el consagrado o escogido; *wik* del prefijo *weik* que significa separar, poner aparte, escoger. Ese origen etimológico de la palabra *vīctima*, en tanto palabra culta, apenas se ha diferenciado del latín, donde ocurrió su consagración lingüística; entre las lenguas romances, la palabra latina *vīctima* ha pasado idéntica al español, mientras que para el portugués se ha trasladado como *vítima*, asimismo, *vittima* para el italiano, *victime* en francés y *victim* en inglés. El término *victima* aparece por primera vez (1490) en el *Vocabulario* de Alonso de Palencia, y significa: “persona destinada a un sacrificio religioso”, según el *Diccionario Etimológico* de Corominas (1994). A su vez, el *Diccionario de la Real Academia Española*, señala por *víctima*: “1. Persona o animal sacrificado o destinado al sacrificio. 2. Persona que se expone u ofrece a un grave riesgo en obsequio de otra. 3. Persona que padece daño por culpa ajena o por causa fortuita. 4. Persona que muere por culpa ajena o por accidente fortuito. 5. Persona que padece las consecuencias dañosas de un delito (2001)”. Alonso Rodríguez Moreno, “Hermenéutica del concepto de actual de víctima”, *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 5, núm. 13, 2010, p. 39.

⁵ Giacomo Marramao, *Poder y secularización*. Trad. de José Ramón Capella. Barcelona, Ediciones Península, 1989, p. 76.

en virtud de su determinación técnico-administrativa, por su operatividad eficiente en el encubrimiento de viejos contenidos religiosos bajo el velo formal de su operatividad moderna. Foucault ha referido sintomáticamente tal complicidad al referirse a la presencia y persistencia de los significados religiosos en las operaciones modernas del derecho penal; la purga de la pena y las penitenciarías como los espacios idóneos no tanto de reinserción social de los delincuentes sino del sentido de los castigos derivados del penar de los pecados y la penitencia de las culpas.⁶

¿Qué condiciones se requieren para que se produzca el desprendimiento de un contenido semántico –adherido a su época– respecto del significado dominante que le ha precedido? En el caso que aquí se estudia, ¿qué se necesita para un vaciamiento (*kénesis*) de lo sacrificial presente en el concepto contemporáneo de víctima? Convendría tener claros y bien establecidos los elementos generales de ese desprendimiento o vaciamiento de significados retrotraídos al pasado, inherente al proceso de secularización en lo que concierne al concepto de víctima.⁷ Si bien, tal esclarecimiento no será acometido por ahora, pues no es propósito de este texto.

III. De la juridificación del concepto de víctima

Por otro lado, el modo de trabajo hegemónico relativo a la víctima en DH ha sido el propio del derecho. El procesamiento jurídico (de carácter técnico y de racionalidad formal) sobre el concepto de víctima ha tenido tradicionalmente esa deriva dominante del derecho, de manera que la noción histórica tradicional de víctima, la de mayor y mejor carga intelectual, ha resultado ser predominante y unidimensionalmente jurídica.

La parafernalia técnico-administrativa relativa al interés pragmático, propio del saber jurídico, ha resultado ser velo y complemento idóneo de los significados de sacrificio y resignación inherentes a la idea de víctima; contenidos propios de una secularización débil y/o defectuosa, a final de cuentas, denotaciones arcaizantes y de corte teológico, peso muerto que dificulta la deconstrucción de la noción dominante y la producción de un concepto crítico.

El derecho, principalmente, el derecho penal,⁸ postula como condición de posibilidad de una justicia legal, el apartamiento de las víctimas del delito (casi siempre entendido como alguna forma de violencia, no necesariamente física) para el logro de un proceso judicial y un juicio objetivos. Ese condicionamiento jugó un rol civilizatorio que coadyuvó a superar la retaliación como el modo elemental y primario de justicia, sobre todo, por generar e inducir nuevos ciclos de violencia (el abandono de una suerte de justicia proto-civilizada). Sin embargo, históricamente se ha producido un efecto indeseado, que ha excluido a las víctimas de los procesos de justicia; el derecho penal se ha focalizado reduccionis-

⁶ Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Trad. de Aurelio Garzón del Camino. México, Siglo XXI Editores, 1976, pp. 216-218.

⁷ Hans Blumenberg, *La legitimación de la Edad Moderna*. Trad. de Pedro Madrigal. Valencia, Pretextos, 2008.

⁸ M. Foucault, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 216.

tamente en la calificación del delito y la correspondencia adecuada del mismo con la pena. La exclusión de la víctima ha derivado en una re-victimización.⁹

La perspectiva jurídica no puede rectificar ese viejo emplazamiento por sí misma, puesto que proviene de un defecto de su propia construcción. Se requiere de una perspectiva más amplia y abierta, una mirada multi o trans-disciplinar, que incorpore en la comprensión de la víctima al conjunto de las ciencias sociales, en particular, la psicología y la antropología social, así como a la literatura y —por supuesto— a la filosofía.

Sucintamente, desde una perspectiva amplia de las disciplinas sociales, víctima es la persona que sufre injustamente de la acción criminal, esto es, la persona cuyos derechos han sido violentados en actos deliberados.¹⁰ No es tan amplia la comprensión particularmente jurídica de la víctima. La definición más lograda, en ese ámbito, parece ser la establecida, en 1985, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas:

1. Se entenderá por víctimas las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños o algún perjuicio, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder. 2. Podrá considerarse víctima a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión “víctima” se incluye, además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.¹¹

Se trata, a todas luces, de una comprensión, si bien secular, todavía restrictiva de la víctima. Implica, no obstante, una significativa extensión de la noción, toda vez que puede aplicarse, no solo a la propia persona victimizada, sino también en el caso de ser una colectividad, entidades o asociaciones; así como a los familiares de la víctima y aquellas personas que intentaron ayudarla mientras se producía el delito. Observamos aquí una definición ampliada, pero, no en virtud de su mayor extensión deja de ser limitativa en sentido jurdicista (al no abandonar la centralidad conceptual de las nociones de crimen y/o delito).

En esta idea jurdicista y dominante de víctima, uno de los elementos definitorios sigue siendo el de crimen. Tal concepción se compone articuladamente

⁹ La nueva y creciente visibilización de las víctimas, desde la segunda mitad del siglo XX a la actualidad, ha incentivado una tendencia de modos de justicia restrictivamente punitivos hacia modalidades de justicia restaurativa. México no ha sido excepción, de manera que se han ido incrementando atribuciones legales a las víctimas en aras de paliar las revictimizaciones; no obstante, por exceder el campo de reflexión de este artículo, no se hacen referencias a la normatividad mexicana en materia penal y/o procesal.

¹⁰ Henry Pratt Fairchild, *Diccionario de sociología*. Trad. de T. Muñoz et al. México, FCE, 1980, p. 311.

¹¹ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*. Asamblea General, resolución 40/34, Nueva York, 1985.

con los contenidos sacrificiales –ya referidos– de la noción prevaleciente de víctima, misma que reclama de crítica deconstructiva.

Respecto de lo anterior, la cuestión nodal para una noción más abierta (y menos reduccionista) de víctima la constituye una idea de ella sin la necesaria referencia a la acción criminal. Es decir, asumir la situación victimal sin que medie obligatoriamente una conducta antisocial. Se deja de lado, así, esa noción restrictiva de víctima determinada por la figura jurídica del delito.¹²

De modo que se puede ser víctima en un sentido más amplio. Es pertinente salir al paso de una confusión muy popularizada; está al uso señalar que el victimario también tiene derechos (sujeto de derechos en sentido jurídico; sin embargo, aquí se habla de un sujeto instituyente, potencial generador de normas positivizadas), se trata de una insuficiencia analítica grave, pues el victimario no es una víctima *per se*, ni *a priori*; puede hacer exigibles derechos (universales, instituidos) en el momento en el que alguna autoridad estatal no cumple con sus obligaciones, por ejemplo, lo somete a malos tratos o tortura o bien infringe las reglas del debido proceso, solamente en tales situaciones es que el victimario se convierte en víctima (y como efecto perverso y/o indeseado en sujeto del movimiento de derechos humanos).

Por las consideraciones anteriores es que resulta relevante, en la crítica de la noción dominante de víctima, incluir nuevas formas de victimización y extender las posibilidades de su alcance a situaciones que propicien o concluyan en una victimización. Esta ampliación de la consideración o definición de víctima logra incorporar, en principio, a las personas que se convierten en víctimas sin intervención humana directa; víctimas por desastres naturales o ataques de agentes biológicos, son ejemplos de este tipo de victimización. También se puede dar una victimización cuando las personas resulten ser víctimas por conducta propia (auto-victimización). Asimismo, se puede señalar que existe una victimización sin delito, esto es, la persona puede sufrir un daño causado por una acción que no se encuentre sancionada en ninguna ley penal, pero que genera daño o sufrimiento resultado de una conducta antisocial y/o una violencia.¹³

IV. De la transformación de la víctima en sujeto libre

Una crítica reflexiva y práctica respecto del concepto dominante de víctima (jurídico-sacrificial) lleva a un replanteamiento respecto de ideas y prácticas asociadas con ella. Misma que debiera encaminarse hacia una comprensión radical orientada a su transformación material y conceptual; una víctima que en virtud de su acción transmute en sujeto. De no ser así, de inmediato aparecen nociones asociadas a la idea de una víctima sin más: indefensión, sometimiento, debilidad; el reconocimiento de su situación vulnerable como negativa y limitativa y no como potencial de resistencia. De esa manera se angosta su entendimiento al de ser meras víctimas, destinadas a tal condición sin apelación posible. A

¹² En ese sentido restrictivo, resulta interesante atender a la definición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en su *Reglamento*): "Persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo con una sentencia dictada por la Corte..."; aquí la restricción aumenta al referirla a una sentencia del juez como quien determina la calidad de víctima.

¹³ Luis Rodríguez Manzanera, *Victimología*. México, Porrúa, 1988, p. 71.

final de cuentas, predominio de variadas formas de menosprecio para con ellas (incluso su propia autoconsciencia), mismas que redundan en un bajo potencial de protesta, una restricción de sus alcances organizativos, convocatorias a la solidaridad compasiva, necesidad de acompañamiento diferenciado, alta probabilidad de manipulaciones políticas y facilidades al chantaje de las víctimas indirectas.

En suma, la noción convencional de víctima (de contenidos sacrificiales, su forma técnico-jurídica, así como la racionalidad formal que la sustenta) se estanca en su vulnerabilidad, se limita al umbral de la queja victimante y no alcanza, en la mayoría de los casos, la proclama de la protesta. En consecuencia, no logra acceder a la conformación de una narrativa y un discurso teórico, así como a una práctica crítica que actualicen la potencia como sujeto transformador de su situación yaciente, adolorida y subordinada.

Ello conlleva también, aquí y ahora, la exigencia de una migración cultural de las perspectivas disciplinarias de rutina hacia miradas más amplias que las generadas por la especialización actual de las disciplinas del conocimiento humano y, en particular, de una reconsideración crítica de la perspectiva dominante del derecho. Se trata de migrar de una cultura teórica a otra, un tránsito no solo al interior de las diversas ramas del derecho y del empeño de una conjunción de sus diversas ópticas, sino de una traslación a la órbita mayor del universo de las ciencias sociales.¹⁴ Ello remite obligadamente al entendimiento de la pertinencia y plausibilidad del modo de estudio multidisciplinar-interdisciplinar de objetos prácticos multidimensionales, tales como son los DH y también —correlativamente— de las víctimas en tanto que constituyen su sujeto político, su centralidad práctica, ética y teórica.¹⁵ Tanto el derecho victimal y, también, las modalidades específicas y complejas, con altos contenidos políticos y filosóficos, de la justicia transicional,¹⁶ resultan ser no solo antecedentes obligados, sino también herramientas de suma utilidad para una reconfiguración crítica de la idea de la víctima como sujeto de los DH.

Amén de todos esos elementos, que son intrínsecos (inmanentes) al concepto dominante de víctima, hay que considerar también ciertos factores extrínsecos (trascendentes) que también lo determinan. Tal es el caso del exceso de violencia y su correlativo plus de sufrimiento, sufrimiento socialmente producido, en las sociedades globalizadas, así como la consecuencia perversa, en las circunstancias extremas de las actuales condiciones de las sociedades de riesgo contemporáneas,¹⁷ de una multiplicación exacerbada y multidimensional de potenciales víctimas.

Estos factores extrínsecos son; por un lado, sobrecarga de violencia estatal (gobiernos) y/o socialmente generada (crimen organizado y/o narcotráfico) y/o híbrida (proveniente de ambas dimensiones) y, por otro lado, de multiplicación exponencial de masas susceptibles de entrar en situación de víctima; ellos con-

¹⁴ José Zamora, *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, p.17.

¹⁵ Alán Arias Marín, *Ensayos críticos de derechos humanos. Tesis, imperativos y derivas*. México, CNDH, 2016.

¹⁶ Alán Arias Marín y Alejandro Correa, "Dilemas de la justicia transicional", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 11, núm. 27, pp. 13-16.

¹⁷ Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo global*. Trad. de Jesús Albores Rey, Madrid, Siglo XXI Editores, 2006.

figuran un entorno o contexto que potencia o estimula un exceso de sufrimiento social inasimilable, lo que induce –perentoriamente– a la necesidad de procurar un concepto de víctima constituido sobre la base de un saber práctico acerca de su comportamiento político, un comportamiento por definición complejo, amplio, dinámico y funcional, capaz de procesar adecuadamente esa sobrecarga de violencia ejercida a la sociedad.

En íntima relación con los factores extrínsecos revisados, parece que un tercer elemento provee una de las condiciones necesarias para la articulación de un concepto de víctima con características críticas: la visibilidad contemporánea de las víctimas (contrastante con la tendencia histórica previa de olvido e indiferencia); esta visibilidad consiste en que el sufrimiento de las víctimas haya dejado (deje) de ser insignificante, éste se ha vuelto un problema digno de ser comunicado y reconocido (su rescate como motivo hermenéutico). Este reconocimiento y auto-reconocimiento ha provocado, a su vez, una centralidad subjetiva de las víctimas que trastoca variables decisivas de la ética contemporánea y, consecuentemente, de la acción y el discurso de los DH. En otros términos, se ha valorado el principio ético, normativamente aceptable, de que para vivir el presente y aspirar a construir un futuro digno, es necesario reconocer el significado de lo que las víctimas testimonian, así como de las consecuencias prácticas y políticas de su decir y de hacer (sus acciones). Sin embargo, este principio práctico no puede ser formulado bajo ninguna simplicidad descrita positivista, al contrario, aparece como paradoja y reclama un trabajo teórico deconstructivo, una labor de interpretación.

Resulta, pues, crucial, que la víctima modifique, supere o “se salga” de esa situación de mera víctima, que la vulnerabilidad mute en potencia de resistencia (o emancipación) a fin de que la víctima se estatuya como sujeto político activo o bien, con mayor concreción, como un sujeto de acción política. En un primer momento A), como libre consciencia de sí con potencia de autonomía práctica, lo que implica la superación de limitantes a su subjetividad libre, como la auto-compasión, la vergüenza, la culpa, el temor, las veleidades del cuerpo sufriente, su espectáculo. De ese modo, la víctima estará en condiciones de iniciar la salida de su situación como tal, de conformarse como clave central para el desarrollo de una política consistente de defensa y promoción de los DH y, en consecuencia, que la víctima se convierta en pivote de la reflexión teórica de lo político-social inherente y constitutivo de los DH, entendidos y conscientes de su carácter práctico y no pensados como inerte cristalización normativa e institucional.

En un segundo momento B), el proceso de interacción entre sujetos y/o grupos en situación victimizada, sobre la base de intereses coincidentes materiales, de experiencias comunes, de saber práctico acumulado y por la vía (la construcción) de un lenguaje común orientador, instaurador y autoconsciente, que detonen acciones que problematicen, deconstruyan y transiten su situación de vulnerabilidad (victimal), para significarlas y transformarlas en acciones de resistencia. Esa confluencia de consciencias libres, reconocidas por los otros y reconocientes de otros, suma de voluntades de resistencia, experiencias previas y

saberes prácticos compartidos, conforman prácticas y colectivos en fusión¹⁸ que configuran sujetos de acción y de cursos consecuentes de la acción y que instituyen acontecimientos susceptibles de alterar las correlaciones de fuerza pre-existentes. Se trata de sujetos en fusión, libres en su resistir, a pesar de su situación de vulnerables; sujetos actuantes instituyentes y configuradores de colectivos de poder resistente (eventualmente emancipador), a la manera de las comunidades imaginarias,¹⁹ articuladas material y lingüísticamente ante poderes abusivos (públicos y/o privados) y plausibles constructoras de identidades. En el desarrollo de sus acciones en contra de los que perpetran violencias y menosprecios y se rehúsan a otorgar reconocimiento, en contra del conjunto de poderes y de dispositivos de poder que con su funcionamiento performativo niegan y —por tanto— vulneran la dignidad de las vidas de ese conjunto de individuos.²⁰

En síntesis, la rearticulación posible y necesaria entre la víctima, el significado de serlo y su superación política al constituirse en sujeto activo del revolucionamiento de su situación, tendrá la potencia de 1) subvertir no solo el confinamiento invisibilizante de las víctimas evitando su aislamiento simbólico, sino 2) haciendo pública y quebrantando tanto los obstáculos subjetivos (miedo, vergüenza, culpa) y la privatización incommunicable de su dolor y, así, su correspondiente invisibilidad política; por último, se trata también de 3) un tránsito hacia la apertura práctica del sujeto para emprender acciones de resistencia y emancipación por parte de ellas.

V. Del tránsito de la víctima: de la vulnerabilidad a la resistencia del sujeto

La noción de política como resistencia no es nueva, pero las versiones contemporáneas de la misma idea la han remozado de forma notable. Aquí haremos breves aproximaciones a dos versiones estrechamente vinculadas al argumento propuesto en este texto. Por un lado, un punto referencial significativo es el modo de abordar la cuestión sugerido por Michel Foucault.²¹ En sus reflexiones, el autor, establece las condiciones y modalidades del sujeto en comportamiento de resistencia respecto de los dispositivos de poder. Por otro lado, resulta enriquecedora la aportación (de raigambre foucaultiana) de Judith Butler a la cuestión, proponiendo la tesis de la potencialidad de resistencia generada en la vulnerabilidad corpórea de la víctima.

¹⁸ Jean Paul Sartre, *Crítica de la razón dialéctica*. Trad. de Manuel Lamana. Buenos Aires, Losada, 1963, p. 269.

¹⁹ Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Trad. de Eduardo L. Suárez. México, FCE, 1993.

²⁰ Cabe la observación metodológica para distinguir analíticamente y con base en distintos niveles de abstracción entre tres planos diferenciados. 1) El relativo a la víctima como sujeto de los derechos humanos (aproximación ontológica práctica o epistemológica); 2) el que corresponde a las víctimas de condiciones sistémicas estructurales y/o ideológicas, v. gr. sacrificialidad y/o violencia estructural (aproximación sistémica); y 3), el que se refiere a las víctimas en tanto que, afectadas por diversos delitos, así, por ejemplo: víctimas de desaparición forzada o tortura (aproximación específica).

²¹ M. Foucault, *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*. Trad. de David Macey. México, FCE., 2002; y *La hermenéutica del sujeto. Curso en el Collège de France (1981-1982)*. Trad. de Horacio Pons. México, FCE, 2002.

A. Foucault advierte que, en realidad, su trabajo teórico ha consistido más en una búsqueda del sujeto, que en las derivas acerca del poder, sus técnicas y sus dispositivos, lo que ha obedecido a que adolecía de las herramientas necesarias para pensar tal cuestión. Que, en rigor, no ha analizado el fenómeno del poder, sino que ha buscado crear una historia de los modos a través de los cuales los seres humanos se han convertido en sujetos. Al carecer de instrumentos de trabajo, resulta necesario rechazar críticamente cualquier teoría que objetive o cosifique el poder, con la violencia inherente que lo caracteriza y determina, por ello la pertinencia perentoria de un sujeto (de pensar un sujeto) capaz de dar cuenta del carácter relacional y no reificado del poder.²²

Conviene, pues, al argumento respecto de la construcción de la víctima como sujeto de los DH, considerar la metodología que Foucault propone para el estudio del poder: entenderlo como una relación, analizar las racionalidades específicas en juego, estudiar –inicialmente– las formas subjetivas de resistencia contra diferentes tipos de (abuso de) poder. Antes que estudiar el poder desde el punto de vista de su racionalidad interna, como si fuera algo inherente en sí mismo y no relacional, hay que estudiar las relaciones de poder como un antagonismo de estrategias, el juego de interacciones subjetivas. Es decir, analizar al poder a través de lo que se le opone, en consecuencia, usar la resistencia como un catalizador químico que ilumine las relaciones de poder.

La resistencia (de los sujetos individuales) será central para estudiar el poder, si bien, en Foucault, será una resistencia ante lo pequeño. No se trata de mirar las manifestaciones de enormes dimensiones como la guerra, el patriarcado todo, o la explotación propia del sistema económico capitalista (pese a la indignación cotidiana que provocan estas formas de violencia estructural). Bastará mirar situaciones dotadas de antagonismo entre estrategias concretas, expresiones particulares de formas de dominación, modos diversos de vulneración a la vida con dignidad de los individuos, esto es –se puede y debe añadir– limitación y/o violación de las libertades y los derechos (humanos) de las personas.

Así, en esta perspectiva,²³ se han de considerar dos significados del (término) *sujeto*:

- 1) Sujeto, en tanto sujetado a alguien o algo (modalidades y dispositivos de poder) sea por dominio, control o dependencia.
- 2) Sujeto, en tanto sujetado a sí mismo por su propia identidad, tanto por (falsa) conciencia dominada o por autoconocimiento ideológico (funcional a intereses).

Para la conformación de la víctima en este tránsito (salida) de su situación vulnerable o su metamorfosis de un *sujeto sujetado* en un sujeto libre (en sí mismo y, también, potencialmente sujeto de los DH), para emanciparse del sometimiento y la aprehensión más profunda del poder del Estado de las sociedades modernas sobre sus poblaciones e individuos es que resulta clave y determinante su emancipación; tal liberación radica en el control de los procesos y me-

²² M. Foucault, "El sujeto y el poder", *Revista Mexicana de Sociología*. México, vol. 50, núm. 3, julio-septiembre de 1988, pp. 3-20.

²³ Cf., *Ibidem*, pp. 11-13. Sobre el señalamiento foucaultiano, he añadido especificaciones que –en mi opinión– explicitan, aunque también complementan el escueto planteamiento del autor.

canismos materiales y espirituales tanto de la auto-reproducción de las funciones y el papel que se asigna a las personas, así como de la producción de su conciencia de sí.

Se puede concluir, con Foucault, que los significados del *sujeto sujetado*, en sus dos dimensiones, sugieren formas de poder diversas y complementarias, tanto el que caracteriza como disciplinario (“dejar vivir y hacer morir”), así como el que denomina biopolítico (“hacer vivir y dejar morir”).²⁴ Ambos modos de ejercicio del poder, si bien diferenciados, articulados y complementarios, subyugan, dominan, controlan, regulan y someten,²⁵ a final de cuentas, intervienen con sus dispositivos y discursos en la sujeción de los individuos. Para las víctimas de menoscabos o violaciones de los DH, las dos modalidades conforman formidables obstáculos para eludir y superar la situación victimal y mutar a la condición libre y actuante de sujetos.

Probablemente la tarea más difícil, la revolución más dura de encarar sea en contra de esa subjetividad falaz y sumisa que ha sido impuesta tanto en las conciencias individuales como en sus propias prácticas de normalización, exámenes de funcionalidad y paquetes de castigos y recompensas, a través de las cuales, las técnicas del poder biopolítico actúan e intervienen (en el doble plano de la totalización y la individualización) en las conciencias de sí de los individuos.

En el caso de las víctimas de vulneraciones a los DH, se trataría de promover nuevas formas de subjetividad autónoma, formas liberadas desde las identidades individuales que les han sido impuestas por su situación victimal.

B. Por su parte, para Judith Butler la resistencia, en tanto poder de lo político instituyente, adquiere un rasgo característico distintivo al interrelacionarla con la idea de vulnerabilidad. Desde una teorización del cuerpo en acción (o de una acción corporizada y social), Butler arguye que la vulnerabilidad, entendida como una exposición deliberada ante el poder (propio de las víctimas en su exigencia de reconocimiento, en tanto que tales), es parte del significado de la resistencia política. Reconocerse vulnerable es también un gesto activo, en ese poderosísimo reconocimiento se subvierte el rol de la vulnerabilidad. En este sentido, lo conceptualmente revolucionario de la propuesta de Butler es que propone la vulnerabilidad como potencia, como fuerza; incluso, los cuerpos vulnerables pueden ser fuertes al unirse en solidaridad.

De acuerdo con Butler, el germen de esa resistencia política radicaría en el cuerpo mismo, donde este último es menos una entidad que una relación, pues no puede ser plenamente disociado de las condiciones infraestructurales (entorno, relaciones sociales y redes de apoyo y sustento), así como de los legados del discurso y del poder institucional que preceden y condicionan su existencia corpórea. En otros términos, los cuerpos no existen en el vacío, sino que son

²⁴ Para la modalidad disciplinaria ver M. Foucault, *op. cit.*, *supra* nota 6; para la biopolítica, consultar M. Foucault, *op. cit.*, *supra* nota 21 y M. Foucault, *Nacimiento de la biopolítica*. Trad. de Horacio Pons. Buenos Aires, FCE, 2007.

²⁵ Por lo general, plantea Foucault, hay tres tipos de luchas de dimensiones diversas: 1) una contra la forma de dominación —étnica, social, religiosa; otra 2), contra las formas de explotación económica y social que separan al individuo de lo que produce, y, por último 3), contra lo que liga al individuo a sí mismo, por lo que piensa de sí mismo y lo somete a otros de esta forma. Batallas contra la sujeción, contra formas de subjetividad sumisa o de “servidumbre voluntaria”, para rememorar la célebre fórmula de La Boétie.

entidades relacionales, un cuerpo (humano) está determinado por su relación con los otros y con el espacio.²⁶ En efecto, para Butler los cuerpos humanos se refieren a una realidad material, aunque solo adquieren sentido para los propios seres humanos a través del uso social del lenguaje para representarlos. En esta medida, lo que un cuerpo es o, lo que es lo mismo, su identidad, nace de la interacción social y discursiva, que le genera significado.

En la perspectiva de Butler, en el mundo contemporáneo decir “población vulnerable” se ha convertido en un eufemismo pues, si bien estos grupos están compuestos por hombres y mujeres, se encuentran altamente feminizados. La denuncia radical de Butler es que se identifique la vulnerabilidad como propia de “lo femenino” (de manera simbólica, pero también de manera muy real y tangible; la mayoría de las personas pobres y desprotegidas del mundo son mujeres). Dentro de esa misma lógica, se llega a creer que ser vulnerable niega la posibilidad de práctica subjetiva alguna, y, por ello, de acción política libre (de “agencia”, señala la autora), y, claro, cualquiera prefiere verse a sí mismo como “actor”, como un sujeto con agencia, y no como un sujeto pasivo (a veces objeto) sobre el que las acciones recaen.

Sin embargo, para Butler es posible dotar de sentido a la performatividad y la resistencia política al explicarlas a través de la mutua dependencia y de la vulnerabilidad de los cuerpos. Por tanto, la intencionalidad estratégica materializada en esa corporalidad (“su alma”) es, pues, tanto relacional como performativa. Desde esa corporalidad en acto puede transitarse de la situación de vulnerabilidad a las acciones de resistencia. El grito de una protesta masiva es poderoso porque es una demanda que nace de “las carencias”, una demanda por la “infraestructura” (las condiciones mínimas para tener una vida que valga la pena vivir, pero también condiciones básicas de subsistencia, infraestructura física provista desde lo público...), la protesta es el grito subjetivo, el clamor que demanda por lo habitable.

Ahora bien, Butler deja claro que la resistencia política particularizada, la defensa de la no reducción identitaria de los sujetos políticos y sus demandas no excluiría la posibilidad de que los diversos colectivos en liza se coaligaran políticamente cuando fuera necesario y posible. Es decir, que las acciones políticas encaminadas a acabar con la opresión identitaria de género podrían aliarse contingentemente con las que se enfrentan a la opresión económica y a otras opresiones y desposesiones. Con esto, no resulta impreciso señalar –de acuerdo con Butler– que las políticas performativas de resistencia podrían aliarse con las redistributivas. El valor de las políticas de alianza así entendidas es doble. Por un lado, es una manera de enfrentarse al marco que hace prescindibles las vidas de determinados colectivos humanos que necesitan “tanto el reconocimiento como la emancipación”.²⁷ Por otro lado y al mismo tiempo, las políticas de alianza son el camino para acabar con el modo en que ciertos Estados democráticos se aprovechan de la fragmentación de los sujetos políticos colectivos y usan la defensa identitaria de determinadas libertades para privar de libertades a otros colectivos, mediante el aumento de los mecanismos de coerción y el in-

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Judith Butler, *Violencia de Estado, guerra, resistencia. Por una nueva política de la izquierda*. Trad. de Patricia Soley-Beltrán. Madrid, Katz, 2011, p. 45.

cremento de proyectos racistas (Vgr. *Rednecks* versus trabajadores mexicanos, en Estados Unidos).

De la mano de los argumentos de Butler y Foucault se puede dar seguimiento a las dos dimensiones que constituyen la acción de resistencia de la víctima como sujeto de los DH. Por un lado, a) la dimensión *ontológica-práctica*, que supone la resistencia y la alienación de la subjetividad falaz y sumisa de la víctima postrada y la posterior construcción de un sujeto libre y en contienda a oposiciones inmediatas del poder, no contra el “enemigo principal”, no para cambiar condiciones estructurales, solo contra la opresión inmediata.

Únicamente, a partir de dicho auto-reconocimiento de la vulnerabilidad infringida, el sujeto-víctima puede acceder a la segunda dimensión de la acción de resistencia, b) la *política-práctica*, aquella en la que luego de reconocer su vulnerabilidad y la victimización sufrida, es capaz de reconocerla en otros cuerpos y en otros colectivos vulnerados, incluso si éstos poseen una identidad distinta y su lucha se encuentra en otros ámbitos. Así, en alianza, la resistencia cobra sentido político y cultural; genera relaciones entre seres sensibles y el campo de fuerza de las organizaciones, procesos e instituciones que constituyen la posibilidad misma de una vida vivible.

En cercana observación de estas dos dimensiones de la resistencia de las víctimas, es que se debe desarrollar una teoría crítica de los DH. Si se parte de la noción central del sujeto-víctima pueden disminuirse la obsolescencia e inoperatividad que provocan los discursos y prácticas paternalistas que utilizan las vulnerabilidades para fijar a las víctimas en una posición de indefensión y que reconocen todo el poder al Estado y a las instituciones internacionales, de modo que subordinan su actuación a la protección y apoyo que tales instancias pueden ofrecerles; con ello, angostan la acción del movimiento a un mero juego institucional, a final de cuentas, desmovilizador.

VI. De la víctima: del sufrimiento y las violencias a la dignidad de sus vidas

La tríada *víctima-violencia-vida humana digna* ha constituido un núcleo clásico del pensamiento contemporáneo de los DH. En esa interacción compleja –tridimensional– el discurso crítico de los DH encuentra otras líneas de argumentación que potencializan la plausibilidad y verosimilitud de su carácter subjetivo como movimiento social contemporáneo, radicado en la víctima como el sujeto instituyente de cursos de acción y de políticas de resistencia, emancipación y regulación propias e inherentes de los DH y de los actores políticos de ese movimiento social contemporáneo.

La relación entre las violencias ejercidas y las dignidades vulneradas de los individuos o los grupos no es directa, ésta se encuentra mediada por la noción de víctima. La víctima 1), en este registro, es un concepto llave, clave decisiva para el desarrollo crítico del discurso contemporáneo de los DH. Empero, de lo que se trata aquí, más que de una analítica de la noción de víctima, es de enfatizar su carácter teórico-cognoscitivo y sus potencialidades heurísticas. La violencia 2), en tanto que noción sociológica, ha sido estudiada y analizada mediante el discurso de las ciencias sociales y la filosofía; destaca la tradicional

tipificación formal que hace el derecho de sus distintas modalidades en tanto que delitos. A su vez, la dignidad 3), ese problemático concepto filosófico-teológico de alto potencial polémico²⁸ o mejor la noción de vida humana digna, solo puede ser realístamente percibida por vía negativa, esto es, en los actos de su vulneración. Así, tanto la violencia como la dignidad de la vida humana vulnerada son perceptibles solamente a partir de la vida dañada de las víctimas, cuyo registro radica en las narrativas del sufrimiento.

El sufrimiento se ha constituido como uno de los arquetipos existenciales del siglo XX y parece prolongar su determinación en lo que va del XXI. Dada la función que las víctimas juegan para la práctica y el discurso actual de los DH, el estudio del sufrimiento le resulta insoslayable. Hoy se reconoce la obligación ética de resistir de cara al sufrimiento de las víctimas, las presentes y las del pasado. La meditación acerca del sufrimiento resulta imposible de eludir, en tanto que aparece como la vía material que comunica tanto con la(s) víctima(s), así como con el concepto de vida digna.²⁹

Tradicionalmente, el abordaje del sufrimiento ha sido asumido por las teodiceas, orgánicamente vinculadas a las sistematizaciones de las creencias religiosas. La finalidad central de las teodiceas ha radicado en convertir el dolor personal en algo compartido colectivamente. El desafío para las religiones y las teodiceas ha consistido, paradójicamente, no en cómo evitar el sufrimiento sino en cómo sufrir de la mejor manera. De igual modo, las teodiceas se han estatuido como teorías ético-regulativas dentro de las sociedades al haber elaborado explicaciones y justificaciones respecto de la injusta distribución del sufrimiento.

En otros términos, la visión contemporánea reubica la reflexión sobre el sufrimiento, la sitúa en el plano de la vida cotidiana y ya no como una interpretación metafísica de la voluntad en la comprensión de la naturaleza misma del sufrimiento. Al hacerlo, se muestra cómo es que las instituciones sociales están implicadas tanto en la producción del sufrimiento, y, también, en la creación de una comunidad moral apta para asumirlo y procesarlo.³⁰

El significado y comprensión de la naturaleza del sufrimiento en visión secular ha podido observarse en dos versiones canónicas, por la vía de entender el sufrimiento a partir de experiencias producidas y distribuidas de forma activa por el propio orden social. Dos versiones clásicas del pensamiento moderno, ensayan interpretaciones secularizadas del sufrimiento: a) el dolor infligido a los individuos es procesado como función pedagógica en nombre de los proyectos de la sociedad³¹ y, b) la que destaca la capacidad de moldear a los individuos como miembros de una comunidad moral capaz de lidiar con el sufrimiento.³²

En la actualidad, con la expansión masiva del número de víctimas, la multiplicación extrema de modalidades de victimización y la sofisticación indecible

²⁸ Cuestión que en este texto no se profundizará, pero que es irrecusable.

²⁹ Primo Levi, *Si esto es un hombre*. Trad. de Pilar Gómez Bedate. Barcelona, Muchnick Editores, 2001; Giorgio Agamben, *Estado de excepción*. Trad. de Flavia Costa e Ivana Costa. Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora, 2007; Esther Cohen, *Los narradores de Auschwitz*. México, Editorial Fineo, 2006.

³⁰ Veena Das, *Sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia / Pontificia Universidad Javeriana, 2008, p. 439.

³¹ Émile Durkheim, *Las formas elementales de la vida religiosa*. Trad. de Ramón Ramos. Barcelona, Editorial Akal, 1982.

³² Max Weber, *Ensayos sobre sociología de la religión*. Trad. de Jesús Almaraz y Julio Cabaña. Barcelona, Taurus, 1998, t. I.

de la crueldad y las oportunidades para infligir dolor, violencia, indignidades y humillaciones a las personas, se ha convertido en irreductible la no aceptación ética del sufrimiento innecesario, así como la negativa para aceptar cualquier intento de otorgar algún sentido a ese sufrir.

La apropiación judicial y burocrática del sufrimiento dimensiona la justificación del Estado para perpetuarlo, en lugar de encontrar los medios para aliviarlo. Las narrativas del Estado articulan el sufrimiento de las víctimas y buscan emplazarlo a un nuevo plano. Así, pues, la administración del dolor quiere guardar las señales de la legitimidad de la sociedad como comunidad moral, presente en las dos versiones clásicas mencionadas, pero también muestra, en su administración y control, su ilegitimidad. El sufrimiento es expropiado a las víctimas para legitimar a quienes controlan el espacio público de los pronunciamientos éticos que, a menudo, aunque no exclusivamente, son las instituciones del Estado.³³

Sin embargo, el imperativo ético y gnoseológico de pertinencia del sujeto (las víctimas) de los DH para intervenir teórica y prácticamente en el tema del sufrimiento, su génesis y distribución, no puede asumirse con ingenuo optimismo gerencial y sin autocrítica. La validez y autenticidad del empeño crítico del discurso de los DH ante el sufrimiento de las víctimas, conforma solo un momento en la perspectiva subjetiva de la superación práctica de su situación vulnerable; pero tal pretensión crítica solo podrá ser reivindicada y sustentada si mantiene la consciencia alertada respecto del reconocimiento de la fragilidad de las pretensiones de su propio discurso (aún de sus empeños críticos), así como de la condición malamente existente de la institucionalidad y la agencia de los DH en la actualidad. No se debiera soslayar la situación paradójica de los DH en sí mismos, la tensión entre su fuerza moral y jurídica referencial para la convivencia contemporánea enfrentada a la creciente manipulación política, el descrédito y la vulgarización de su discurso y lenguaje; su conjunto de comportamientos gerenciales, serializados (burocratizados y jerarquizantes), conjuntos prácticos inertes, a final de cuentas, desmovilizadores de las víctimas, inhibidores de su subjetividad libre y –al final– mediatizadores y limitantes de su acción política.

La autocrítica reclama de las instancias de administración públicas y privadas de los DH un giro sustancial (una especie de revolución copernicana, para decirlo al modo kantiano). La mayoría de las instancias estatales, internacionales y nacionales, que conforman la agencia institucional de los DH, así como muy numerosas Organizaciones No Gubernamentales, dedicadas a la promoción y defensa de los mismos, están absurdamente convencidas de que son ellas el sujeto activo del movimiento de los DH. Resultan, a todas luces, incapaces no se diga de asumir, sino de siquiera pensar, su rol subordinado de mediadores circunstanciales y periféricos, el ser instancias organizadas de acompañamiento y servicio respecto del sujeto evidente del movimiento, esto es, las víctimas y sus prácticas, sus conjuntos en fusión, movilizadores, alteradores de las correlaciones de fuerza imperantes en el *statu quo* e instituyentes de políticas de resistencia, emancipación y regulación (incluso normativa), cuando logran desempeñar su rol de actores políticos.

³³ V. Das, *op. cit.*, *supra* nota 30, p. 442.

VII. De la violencia y sus modalidades

Las reflexiones sobre la violencia y sus diversas modalidades, sus impactos en la noción de víctima, solo pueden reconstruirse desde y en una perspectiva de resistencia. Hay algo intrínsecamente desconcertante en una confrontación directa con la cuestión de la violencia: el horror sobrecogedor de los actos violentos y la empatía espontánea con las víctimas funcionan –sin excepción– como un señuelo distorsionante que impide pensar. El análisis teórico desapasionado de una tipología de la violencia, que contribuya a un reposicionamiento de la(s) víctima(s) y al consecuente empoderamiento en tanto que sujeto político central de los DH, debiera –por regla de método– ignorar (posponer, apartar) su impacto traumático y emocional. Estar del lado de las víctimas de la violencia, en solidaridad con su sufrimiento y con el empeño de retribuir el daño infligido, no debe interferir con el momento propiamente analítico del estudio de la violencia, en el rescate de sus elementos útiles para el desarrollo de una teoría crítica de los DH. Hay que asumir la necesidad de traspasar el escándalo moral de la(s) violencia(s), no se diga del impacto emocional del sufrimiento. El momento analítico ha de operar en sintonía con el entendimiento político de la víctima como sujeto (y eventual actor) político; más allá de cualesquiera emociones, compases, lástimas y/o simpatías.

Étienne Balibar refiere como “violencia de fundación” aquella en la que el poder del Estado sustrae de la sociedad la violencia y los medios de la violencia, tomándolos para sí mismo, en virtud de su carácter absoluto o de monopolio –ideal– de la violencia legítima y de la tributación con fines de protección y seguridad (en la clásica formulación de Weber). Sin embargo, existe un poderoso interés en que la violencia quede fuera de lo pensable para la sociedad, pues esa “violencia fundacional y legítima”, sirve de matriz en la determinación de lo que se considera como lo “normal” de las relaciones sociales de dominio.³⁴

Lo relevante de este análisis es que la violencia solo podrá ser encontrada en el manejo de los medios para ser ejercida; la violencia es de carácter instrumental, sus finalidades son políticas, esto es, sirven para establecer una relación de dominio. Es por eso que poder y violencia se encuentran estrechamente vinculados. La relación se sitúa, señala Balibar, mediante la oposición entre dos condiciones propias de la vida social, la homogeneidad a) y la heterogeneidad b).

- a) En la primera (la de homogeneidad), bajo un orden donde los conflictos sociales deben mantenerse para asegurar la estabilidad de una estructura de poder o autoridad, resulta importante subrayar la idea de que la violencia quede fuera (o *casi fuera*) de lo pensable, pues sirve y se justifica en tanto mantiene la determinación y el curso normal de las relaciones sociales.
- b) La segunda (la de heterogeneidad), deviene el verdadero *quid* de la violencia contemporánea global, la que resulta de la emergencia fuerte de conflictos sociales que se tornan irreconciliables, mismos que comúnmente se expresan a través de alguna manifestación de violencia.

³⁴ Étienne Balibar, “Violencia: idealidad y crueldad”. Trad. de Luciano Padilla. *Polis. Revista Latinoamericana*. Santiago, núm. 19, 2008, p. 3.

Vinculada a la condición homogénea de la vida social se situaría la *violencia objetiva*, es decir, la violencia inherente a ese estado de cosas “normal” (aunque violento) de las relaciones sociales; lo que constituye la normalidad o el *nivel cero de violencia*³⁵ a partir del cual es que comienza efectivamente nuestra percepción de los niveles de violencia incrementada. La violencia objetiva es una violencia invisible, subyacente en el trasfondo tanto del desarrollo colectivo civilizatorio (filogénesis), así como en el de la constitución del individuo (ontogénesis).³⁶

En relación con la *segunda*. En la condición heterogénea y conflictual de la vida social se expresa la *violencia subjetiva*, aquella violencia directamente visible, la violencia de los “individuos malvados, de las multitudes fanáticas”;³⁷ se trata de actos de crimen y terror, disturbios civiles, represiones ilegales o excesivas y/o conflictos internacionales. Puede incluso tratarse de una violencia extrema o una *violencia ultrasubjetiva*.³⁸ Es decir, la vinculada a los nuevos y emergentes “fundamentalismos integristas” éticos y religiosos o ambos; violencia que no distingue entre la idealidad de los objetivos o las ideologías respecto de las colectividades, con el consecuente odio a esas colectividades que encarnan, para unos y otros, formas de violencia inasimilables y que determinan –en automático– el propósito de eliminar a las colectividades enemigas.³⁹

Existe una paradoja inicial respecto de la violencia. Las constantes señales violentas que se perciben, que escandalizan e impelen a la acción para domarlas, son esas acciones de crimen y terror, disturbios civiles, represiones, conflictos armados, a los que se ha referido más arriba como modalidades de violencia subjetiva. Hay, sin embargo, que realizar un aprendizaje del distanciamiento respecto de la violencia, al modo brechtiano –dice Žižek. Apartarnos del señuelo fascinante de esa violencia subjetiva, ésa sí directamente visible, practicada por algún agente identificable en el momento.

Enseguida, se presenta aquí un esquema axiomático que puede funcionar como premisa plausible para una ordenación entre diversos tipos de violencia, mismo que conviene tener presente en sus interacciones con los individuos afectados en situación de víctimas. Como se ha indicado, la *violencia subjetiva* es simplemente la parte más visible de un trío que incluye también a otros dos tipos objetivos de violencia.

- a) La *violencia* “simbólica”. La que se encarna en el lenguaje y sus formas (Heidegger, el lenguaje como “la casa del ser”); esta violencia no se da solo en los evidentes casos de provocación y de relaciones de dominación social reproducidas en las formas de discurso habituales, sino que hay –todavía– una forma más primaria de violencia, la que está relacionada con el lenguaje como tal, su imposición de cierto universo de sentido y de reglas inflexibles y obligatorias (la gramática). El tipo se exagera en los lenguajes

³⁵ Slavoj Žižek, *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Trad. de A. J. Antón Fernández. Buenos Aires, Paidós, 2009.

³⁶ Herbert Marcuse, *Eros y civilización. Una investigación filosófica sobre Freud*. Trad. de Juan García Ponce. México, Joaquín Mortiz, 1968, p. 91.

³⁷ S. Žižek, *op. cit.*, *supra* nota 35, p. 12.

³⁸ É. Balibar, *op. cit.*, *supra* nota 34, p. 4.

³⁹ *Ibid.*, p. 5.

binarios de las redes, por ejemplo, que al usarlos constriñen a las indicaciones inscritas en su operatividad e impelen a asumir tales criterios y/o códigos por los usuarios.

- b) La violencia propiamente “sistémica”. La que está implícita en el funcionamiento homogéneo de los sistemas económico, político, cultural y ambiental (de integración cultural) y sus consecuencias previsiblemente catastróficas para la colectividad, los explotados, los dominados, los excluidos y el medio ambiente. Conviene apuntar que es en tales sistemas donde habitan formalmente el conjunto de libertades (sujetadas) que se denominan como DH, sean civiles y políticos o los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

La dificultad reside en que los tipos de violencia subjetiva y objetiva no pueden ser percibidos desde el mismo punto de vista. La violencia subjetiva se experimenta como tal en contraste con un fondo de nivel cero de violencia (la violencia de fundación, en el análisis de Balibar); se observa como si fuera una perturbación del estado de cosas “normal” y “pacífico”. Sin embargo, la violencia objetiva es precisamente la violencia que le es inherente a ese estado de cosas “normal y pacífico”. La violencia sistémica objetiva es precisamente ese nivel cero, esa normalidad a partir de la cual juzgamos y medimos a la violencia subjetiva. Esa violencia objetiva es invisible puesto que es la que sostiene la normalidad del nivel cero contra lo que se percibe como subjetivamente violento.

Por último, la violencia sistémica es algo así como una “materia oscura” (al modo de la física), la contraparte de una —en exceso— visible violencia subjetiva. Podrá ser invisible, pero tiene que ser tomada en cuenta, si lo que se quiere es aclarar lo que, de otra manera, parecerían explosiones “irracionales” de violencia subjetiva. Hay pues que distanciarse para observar la violencia y —también— hay que verla al sesgo (de soslayo); hay razones de peso para mirarla de ese modo, a fin de preservar capacidades analítica y críticas. En la reflexión de la violencia, con perspectiva de DH, esto es, con la mirada de la víctima como sujeto instituyente de la resistencia y la emancipación, que es cuerpo y alma del movimiento de los DH, la distancia (el sesgo) respecto de lo emocional es condición indispensable del discurso crítico.

VIII. Acerca de ¿quién es la víctima y quién la designa?

Regresemos al argumento del sujeto en cuanto tal. La crítica de los contenidos sacrificiales presentes en el concepto preponderante de víctima implica ya, de suyo, una autoafirmación de la víctima. Tal operación solo es posible desde la elaboración de contenidos semióticos contrarios a la idea de sacrificio o ajenos a ella. Esos contenidos sacrificiales, aún si velados por el formalismo jurídico y su obsesión por la tipificación del delito, han de ser deconstruidos. Un nuevo concepto de víctima habrá de construirse superando (sin olvidar) los contenidos limitados al daño, el dolor, el cuerpo sufriente, el delito y/o el crimen; sino —además— por vía de una activa autoafirmación de las víctimas y/o sus colectivos en fusión, su búsqueda práctica y teórica de la obtención de reconocimiento. Tal actividad no deshecha la producción de una idea de justicia a partir del daño in-

fligido o de la dignidad de las vidas vulneradas, pero —ciertamente— va más allá, en un horizonte de reconocimiento y superación del menosprecio. Reconocimiento que parte sí del cuerpo sufriente y la dignidad vulnerada, pero que arranca también y concomitantemente de la libre autocapacidad subjetiva material y espiritual (corpórea e ideal) de resistencia y emancipación de las víctimas, fundada en el presupuesto práctico de la afirmación y el reconocimiento de la igualdad de todos.

El testimonio de la víctima, las narrativas de su sufrimiento, contienen una densidad epistemológica que se contrapone a la verdad del discurso oficial; su validez ética y política es correlativa al valor del testimonio. Empero, la consciencia del sufrimiento en la víctima no basta para definir su propia situación; si se le entiende solamente así, el problema se angosta a la autodefinición de la víctima y deviene en una cuestión de creencias y no de conocimientos. De igual manera, existe la posibilidad de concebir una víctima inconsciente, donde tampoco queda zanjada la cuestión mediante alguna determinación de corte político que establezca el estatuto de quién es víctima y quién no lo es; sobra decir que también resulta insatisfactoria la asunción del carácter de víctima bajo la determinación unilateral del espectáculo del cuerpo sufriente.

Entonces, ¿quién define a la víctima? ¿La víctima debiera ser designada o autodesignarse? ¿Quién juzga u otorga el estatus de víctima? ¿Bajo qué criterios? ¿Quién es una verdadera víctima? Ante un atentado terrorista, por ejemplo, los medios de comunicación hablan de víctimas (los muertos en los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York son una muestra); pero los muertos civiles en un bombardeo (error de un dron armado que ataca una escuela en Afganistán) o los civiles desarmados muertos en un enfrentamiento entre las fuerzas armadas del orden y los ejércitos privados del narcotráfico, no son calificados como víctimas, sino como daños colaterales, criminales, delincuentes, “falsos positivos” (Colombia), respectivamente. Mediante estos discursos elusivos, la sospecha criminalizante cubre cada muerte y, así, busca invisibilizar a las víctimas en cuanto tales.

Hay pues de víctimas a víctimas, vidas que valen más que otras (porque unas vidas valen la pena ser vividas más que otras vidas,⁴⁰ dignidades más vulneradas que otras o con menos consecuencias. Es una cuestión de injusticia o justicia, según la perspectiva; un asunto que va más allá del ámbito que refiere al cumplimiento de la ley y de la adscripción de las víctimas en tanto se establece su articulación con algún delito tipificado. En todo caso, atañe a la cuestión de la definición del concepto de víctima y, por tanto, repercute centralmente en el discurso de los DH.

¿Quién es la víctima? Lo primero es admitir que la idea de víctima supone una visión política (valorativa) de la situación. Ciertas prácticas, criterios, determinaciones y valores intervienen y condicionan las definiciones de víctima y las adscripciones respectivas para un individuo o un grupo de individuos. Es desde el interior de una política, de un dispositivo político y cultural, que se decide quién es verdaderamente la víctima, y, la consecuencia radica en que visiones políticas diferentes tienen víctimas diferentes. Esta determinación constituye, a todas

⁴⁰ J. Butler, *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Trad. de Bernardo Moreno Carrillo. Barcelona, Paidós Ibérica, 2010.

lucos, un obstáculo epistemológico para la producción de un concepto idóneo y funcional de víctima.

A este polo, ante cuya fuerza de atracción política sucumbe la noción de víctima, sin atisbo de especificidad política propia, habría que oponer deconstructivamente el significado político radical intrínseco propio de los DH. Si la víctima asume e interioriza como proyecto para su pleno reconocimiento un proyecto teórico y práctico crítico, eventualmente instituyéndose como el sujeto que estatuye a los actores de los movimientos articulados —de algún modo— a los DH, entonces, estaría potencialmente dotada de un instrumental político apto para resistir los criterios de designación política de las víctimas. El asunto decisivo radicaría en la pregunta de si se puede predicar de los DH un significado político, en sentido estricto, en las acciones de las víctimas-sujeto, dotado de un proyecto teleológico de acción que lo habilite para reaccionar, resistir y —eventualmente— emanciparse de esta determinación política decisiva que lo califica en cuanto a su situación de víctima. Si los DH, en tanto movimiento de las víctimas-sujeto, son capaces de un tránsito de la política instituida, que califica a las víctimas hacia un ámbito propiamente instituyente práctico y subjetivo de lo político, que asume la condición vulnerable de víctima para salir de tal situación potenciando su resistencia (ese acontecimiento que altera la correlación de fuerzas instituida) y abriendo —*contrario sensu*— el horizonte para actuar en consecuencia respecto de tal momento acontecimental.

La asunción de lo político —sujeto— en el proyecto de los DH, y, eventualmente, la instrumentación de una política derivada y orientada por ese proyecto —actores políticos de un movimiento—, es el resultado de una especie de invención instaurada a través de las prácticas y de los movimientos sociales de los sujetos victimales. Ese asumir e implementar esa dimensión de lo político, conforma un momento constitutivo de los DH y de la víctima como su sujeto. Ese momento de intervención teórica y práctica con sentido político propiamente instituyente no es otro que el de la producción y/o la génesis del acontecimiento. Ese evento o acontecimiento resulta ser un hecho, una instancia (a menudo sin planificación previa) que deviene, en virtud de esas intervenciones prácticas, como dotado de significado; ahí, el espacio donde las víctimas actúan y se pronuncian. Se puede decir que los DH son, en su radicalidad, prácticas sociales que precipitan acontecimientos políticos.⁴¹ Conviene insistir en el hecho de que esas prácticas subjetivas tienen su materialidad política y de significado en las acciones de las víctimas y sus colectivos.

Las situaciones generadas por prácticas de resistencia al abuso de poder, prácticas emancipatorias de afirmación de libertades, prácticas regulatorias para garantizar los derechos y las libertades alcanzadas, prácticas discursivas que niegan y explicitan críticamente los abusos y las vulneraciones a la dignidad de los individuos y/o que proclaman los valores de la libertad, la igualdad y la solidaridad, conllevan el poder de instaurar y emplazar, de instituir acontecimientos políticos; esto es, eventos y/o situaciones que alteran y modifican las relaciones de dominio prevalecientes y la correlaciones de fuerza que las configuran.

⁴¹ Alain Badiou, *El ser y el acontecimiento*. Trad. de Raúl J. Cerdeiras. Buenos Aires, Editorial Manantial, 1999, p. 43.

A su vez, las dignidades vulneradas, los derechos humanos violentados, las relaciones de igualdad y equidad resquebrajadas, las libertades negadas, refieren siempre a una injusticia. Es más fácil hablar de injusticia (de y en los DH violentados) que de la justicia; la justicia es oscura, la injusticia es clara. Se sabe mejor qué es o de qué trata la injusticia, pero es mucho más difícil hablar de lo que es la justicia. ¿Por qué?

Porque en el acometimiento injusto hay un testigo que da fe de la injusticia padecida, y ese testimonio es —precisamente— el testimonio de la víctima. La víctima es quien puede decir: aquí hay injusticia; pero no hay testimonio posible de la justicia (nadie puede decir, yo soy el justo...). No obstante, el estar del lado de las víctimas (Foucault), ese compromiso moral de defensores, estudiosos, activistas y funcionarios comprometidos con los DH no resulta fácil. No lo es en la práctica y, por ende, no lo es tampoco teóricamente. El discurso respecto del discernimiento de quién es la víctima y quién no lo es, implica un ejercicio complejo, emocional, moral y teórico. Está en juego la credibilidad y la confiabilidad que descansan y dependen de las maneras de designar a las víctimas; ya se ha visto cómo, de inicio, se trata de una operación y una racionalidad de índole política, de un dispositivo discriminante que determina, en primera instancia, quién es víctima y quién no lo es.

Existe, pues, una asimetría (una distancia) entre la víctima de la injusticia y la idea de justicia, entre la víctima de una violación a los DH y el proyecto práctico y discursivo de los mismos. Se está frente a la tradicional disonancia entre el derecho y su carácter procedimental y la justicia con su determinación valorativa. Habría que añadir a las dificultades epistemológicas de la construcción de una noción crítica de víctima los problemas radicales respecto a la estructura y conformación de los testimonios de las víctimas y el confuso conjunto de aporías propias de la figura del testigo, así como las complejidades de las narrativas del sufrimiento.⁴²

Se tiene pues que la víctima también se autodesigna, se define a sí misma. La víctima se presenta en la esfera pública como tal, como víctima. Para un conocimiento crítico, la cuestión es de una dificultad radical, puesto que a partir de su autodesignación es necesario, entonces, creerle; que sea creíble su situación de víctima y, así, poder completar el círculo de reciprocidad obligado para el reconocimiento de su carácter de víctima. En tal caso, la noción de víctima se vuelve una cuestión de creencia ya no de saber;⁴³ deviene una cuestión de credibilidad, pero ya no de conocimiento; ¿se les cree o no? Se estatuye un nuevo obstáculo que pone en tensión la creencia con el saber; ese es el callejón sin salida que se deriva del hecho obligado de la autodesignación de la víctima.

Lo que va a validar o incrementar la credibilidad de la víctima habrá de ser la calidad de su queja (a veces —incluso— en referencia a los formalismos judicializados de su redacción), de su reclamo. Superar el obstáculo implícito en la autodesignación de la víctima lleva al esfuerzo de superar el ámbito de creencia en el que ha quedado emplazada la cuestión del reconocimiento y la identidad de la víctima en cuanto tal. Tendrá que ser probada la idoneidad de la víctima, tendrá que probar su carácter de víctima, mostrar las pruebas de su sacrificio,

⁴² P. Levi, *op. cit.*, *supra* nota 29.

⁴³ A. Badiou, *La ética*. Trad. de Raúl J. Cerdeiras. México, Herder, 2004, pp. 45-49.

de su sufrimiento, pruebas materiales de la violencia padecida. En ello radica el incentivo, la tentación de mostrar el cuerpo sufriente, de hacer gala pública del espacio físico del dolor de la dignidad vulnerada de su vida.

Probablemente, la satisfacción de ser reconocido como víctima sufriente —por esa vía— lo pueda llevar a cierta complacencia respecto de su cuerpo dolorido, incluso, a una amplificación de su vulnerabilidad haciendo el montaje de un espectáculo del cuerpo sufriente (de su propio cuerpo de víctima o del cuerpo sufriente de la víctima directa por parte de sus familiares, sus camaradas o los profesionales de administrar el dolor de las víctimas). En todo caso, la fijación en el cuerpo postrado, yaciente, incompleto, condenado a un reconocimiento menoscabado, a un significado meramente sacrificial de víctima, unilateralmente restringido al sufrimiento representa —sin duda— el riesgo mayor de cosificación de la víctima y, en consecuencia, un obstáculo notable para su constitución como sujeto libre con potencia de resistencia y emancipación.

Se está, pues, ante la víctima que se nos revela por el espectáculo del sufrimiento. Esta modalidad se articula con las insuficiencias e inconsistencias derivadas tanto de la determinación politizada de quién es víctima, así como de las incredulidades que propicia la autodesignación de ellas mismas. Aquí la injusticia, la dignidad ofendida, el agravio (a los DH) se concentra y restringe a un cuerpo vulnerado, el cuerpo sufriente mostrado y visible de la víctima. La injusticia es visible en el espectáculo de las personas sometidas a suplicios, hambrientas, heridas, torturadas, vulnerables. Este espectáculo induce un gran sentimiento de piedad, de compasión, de amor al prójimo, ciertamente, aunque no necesariamente a una comprensión capaz de explicar la situación victimaria.

IX. De la víctima: superación de la compasión, crítica de la moral y la lucha por el reconocimiento

Ese camino tergiversado por la designación de ser víctima puede propiciar, equívocamente, la generación de sentimientos y emociones compasivas. Compasión vinculada a las significaciones sacrificiales y de inmolación asociadas atávicamente a la idea prevaleciente de víctima. Ya Theodor W. Adorno, alertaba a ese respecto. Las reflexiones críticas acerca de la compasión en Adorno, se ubican en el contexto de la crítica más general, que realiza el autor, a la moral prevaleciente en la sociedad moderna. La labor deconstructiva parte de la propia constitución ambivalente de la crítica, la crítica de la moral tiene que estar tanto a favor de la moral como en contra de ella.⁴⁴ La crítica se presenta en un doble frente (teórico-práctico), uno en tanto crítica de la moral y, el otro, en tanto crítica de la existente realidad inmoral. Esta pre-condición crítica ha de aplicarse sin complacencias a la problemática victimal. El tránsito de una crítica a otra, va a desvelar la presencia de un “impulso moral” hacia la acción, esto es, la agitación ante situaciones insoportables, la indignación ante la injusticia. Este es un asunto clave que la víctima revela; sin la evidencia del trato inhumano, no existe resistencia posible frente a la inhumanidad.

⁴⁴ Theodor W. Adorno y Max Horkheimer, *Dialéctica de la Ilustración*. Trad. de Juan José Sánchez. Madrid, Trotta, 1994, p. 123

Ahora bien, la crítica a la moral y a sus ambigüedades prácticas, apunta Adorno, no quedan eliminadas postulando la compasión como principio moral. La afirmación y aceptación de la compasión y el compromiso que se deriva de ella, significa que se confirma y asume como inevitable (natural) esa regla de inhumanidad existente en la realidad de las víctimas (el grado cero de la violencia objetiva, estructural), como algo inmanente a lo real, por lo que la reflexión pierde capacidad para distanciarse y estar así en condiciones de una crítica efectiva. La compasión siempre resulta insuficiente toda vez que supone una separación entre el principio moral respecto de lo social y sus condiciones injustas, transformando a dicho principio tan solo en una convicción privada, mutilando su potencial universalidad; esta es su contradicción inescapable, el ámbito de la compasión es el de la moral individual no obstante que su origen y sustancia es el sufrimiento socialmente producido.

Debido a ello, es que existe una compasión aceptada por la sociedad y vehiculada institucionalmente con excedentes para las víctimas o los vulnerables (con mayores probabilidades de ser víctimas), con el afán de ser —también— una descarga a las culpas individuales mediante compensaciones marginales y excedentes provenientes del orden socio-económico injusto.⁴⁵ Por todo ello, la compasión redundante en concesión o pacto con lo malamente establecido u ocurrido. Por ello, una reivindicación victimal en pro de la compasión termina malamente —a su vez— en complicidad vergonzante con el orden social y su moral establecida, mismos que han dado cobijo y espacio de acción a los victimarios; complicidad con ese orden sistémico violento, estructural, que marca el grado cero de la violencia como referente falsamente neutral de las violencias subjetivas.

Pero si la víctima se reduce a ser expresión condensada del espectáculo del cuerpo sufriente, se puede concluir que la justicia en su construcción referencial y de contrastación ante la injusticia, es solamente un asunto referido al cuerpo, a la dimensión del cuerpo sufriente, a lo vinculado unilateralmente a la herida de la vida. En ese caso, lo que se genera —por tanto— ha de ser un sujeto sujetado (por su situación de víctima), no un sujeto libre para la acción estratégica de resistencia y/o emancipación. En la época contemporánea se transforma cada vez más el sufrimiento en espectáculo; ya no solo el espectáculo imaginario (el cine, la televisión con sus programas de tortura y violencia), sino también en el documento bruto, en vivo, que muestra neuróticamente el espectáculo del cuerpo sufriente, ahí, yaciente, donde la humanidad del sujeto es reducida a mera animalidad y su potencia de acción mutilada.

Los DH constituyen una matriz básica y sintomática de interacción humana general, instituida por el sujeto victimal, cuya finalidad o *telos* específico es el reconocimiento. Así, la centralidad del concepto de reconocimiento en el corpus teórico de los derechos humanos incide en, al menos, un doble plano, el de su estructura y el de su configuración.

Estructura a), en el plano de los modos de existencia, la multiplicidad de prácticas multidimensionales, formales, que conforman la estructura material misma de los DH. Se trata de prácticas subjetivas de resistencia, emancipación y de regulación normativa e institucional (su *ethos*), las cuales están tensadas por

⁴⁵ T. W. Adorno, *Mínima moralía*. Caracas, Monte Ávila editores, 1975, p. 53.

una teleología cuya finalidad general (su *telos*) es el del reconocimiento recíproco (de las víctimas y los otros), en sus diversas maneras y niveles.

Configuración b), en el plano de su existencia histórica efectiva, la modalidad mediante la cual los elementos de su estructura material-práctica-subjetiva constitutiva (acciones resistentes, emancipatorias y regulatorias de las víctimas) se especifican históricamente; el *ethos* y el *telos* se configuran en la historia.⁴⁶ Así, en la actualidad reciente⁴⁷ los DH aparecen como un movimiento social y cultural internacional heterogéneo, conformado por las comunidades de sujetos victimales en acción, transformados en actores políticos; así como el conjunto de los mediadores —periféricos, circunstanciales, subordinados— de la agencia y la institucionalidad (públicos y privados) dedicados a la administración de los DH.

Los derechos humanos de las víctimas (en tanto sujetos activos), su teoría y práctica, solo podrán adscribirse plenamente al discurso de un proyecto emancipatorio, si se entiende que sus elementos estructurales se configuran históricamente mediante formas prácticas subjetivas de lucha (resistencia y emancipación) instituyentes de nuevas correlaciones de fuerza, y que esas determinaciones e implicaciones, propias del ámbito de lo político, son las que les otorgan sentido como luchas por el reconocimiento recíproco (su *telos*). En ese sentido, el movimiento de las víctimas, en tanto sujeto activo de los DH, se ha de concebir como un movimiento cuya estructura o contenido es el del reconocimiento, esto es, como un conjunto de cualidades deseables o requeridas de las relaciones intersubjetivas, opuestas a todas aquellas circunstancias que sean vividas como injustas, cargadas de menosprecio o que hacen indigna la vida.

Para que esto sea posible, se requiere de una aproximación a la víctima ya no como objeto de compasión, clientelar, gerencial o funcional de las organizaciones privadas o de las instituciones públicas defensoras y/o promotoras de los DH (con todo el peso inerte de unos valores arcaicos no cuestionados y su consecuente narrativa legitimante); sino como el sujeto libre y actuante de los DH, de su movimiento; la víctima como su sostén (ontológico-subjetivo) práctico material y discursivo. Solo de ese modo es que la crítica al sentido desmovilizador, administrativista y burocrático, con los comportamientos serializados y las prácticas inertes de la agencia (privada y pública) de los DH que implican. Así, se podrá iniciar un camino crítico para la deconstrucción de su distancia cosificada y cosificante respecto de las víctimas.

A partir de ello, el repudio a la humillación y al maltrato físico, el rechazo a la privación de derechos o la resistencia frente a la desvalorización social por parte de la víctima-sujeto, reivindican la praxis crítica de los DH como acontecimientos instituyentes (ámbito de lo político) de un proyecto de posible emancipación social (eventual territorio de la política). Asimismo, tal praxis del sujeto, constituye la materialidad constituyente de cualquier ejercicio de fundamentación ética explícita, históricamente especificada, significada por los valores cruciales, relativamente consensuados, de los DH. Ellos son, por un lado, la libertad, el espacio electivo para una vida humana digna, y, por otro, la igualdad, postulada

⁴⁶ Para un desarrollo mayor de este esquema de estructura-configuración, ver Alán Arias Marín, "Derechos humanos ¿Utopía sin consenso?", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 10, núm. 24, 2015.

⁴⁷ Samuel Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*. Cambridge, Belknap Press, 2012.

como el principio material y espiritual de respeto y reconocimiento entre todos los miembros de la sociedad.

Recepción: 24 de noviembre de 2017

Aprobación: 4 de diciembre de 2017

Seguridad y derechos humanos. La Secretaría de Marina y la CNDH, 2007-2017

Carlos Brokmann Haro*

RESUMEN: La progresiva participación de las fuerzas armadas por instrucciones presidenciales en labores de seguridad pública a partir de 2007 es uno de los temas más críticos en la protección de los derechos humanos en México. El cumplimiento de una década de este combate a la delincuencia organizada en el 2017 es el marco temporal de este análisis. El objetivo es identificar las principales tendencias del impacto que ha tenido esta participación en los derechos humanos, mediante diversas referencias y fuentes de información. El indicador principal empleado en el artículo son las Quejas registradas por la CNDH y que se refieren a la Secretaría de Marina-Armada de México, herramienta invaluable por tratarse de instrumentos legales calificados por la propia institución. Las Quejas son estudiadas, principalmente por medios estadísticos, a lo largo de dos ejes: el geográfico y el temporal. El análisis permite identificar las pautas del crecimiento de la crisis, una estabilización posterior y una tendencia a la disminución paulatina en años recientes. Esta identificación de patrones espacio-temporales lleva al autor, en concordancia con la propia CNDH, a proponer políticas públicas y medidas específicas que podrían fortalecer el binomio conformado por los derechos humanos y la seguridad en nuestro país.

ABSTRACT: *The progressive participation of the Armed Forces by presidential decree in public security work since 2007 is one of the most critical issues in the protection of human rights in Mexico. The lapse of a decade of this fight against organized crime in 2017 is the timeframe of this analysis. The purpose is to identify the main trends of the impact this participation has had on human rights, through diverse references and sources of information. The main indicator used in the article are the Complaints registered by the CNDH and which refer to the Navy Secretariat of Mexico, an invaluable tool because they are legal instruments qualified by the institution itself. These Complaints are studied, mainly through statistical means, along two axes: geographical and temporal. The analysis allows the identification of the growth patterns of the crisis, a subsequent stabilization and a gradual downwards trend in recent years. This identification of spatial and temporal patterns leads the author, in agreement with the CNDH itself, to propose public policies and specific measures that could strengthen the binomial formed by human rights and security in our country.*

PALABRAS CLAVE: México, Derechos humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Secretaría de Marina-Armada, Seguridad pública, Seguridad nacional, Seguridad interior, Combate a la delincuencia organizada, Indicadores de derechos humanos, Estadística de derechos humanos, Violencia.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

KEYWORDS: Mexico, Human rights, National Commission for Human Rights, Secretary of the Navy, Public security, National security, Interior security, Fight against criminal organizations, Human rights indicators, Human rights statistics, Violence.

SUMARIO. I. Introducción. Secretaría de Marina, seguridad pública y derechos humanos. II. Análisis de las Quejas sobre la Secretaría de Marina en la CNDH. III. Coordinadas espacio-temporales de las Quejas sobre SEMAR. IV. Propuestas y conclusiones de trabajo. V. Anexo.

I. Introducción. Secretaría de Marina, seguridad pública y derechos humanos

Este texto tiene como propósito sistematizar, sintetizar y analizar la información referente a las cifras de hechos violatorios utilizados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en relación con la Secretaría de Marina (SEMAR). El periodo estudiado abarca del 2007 al 2017, que ha sido caracterizado de diversas maneras y que fue marcado por la instrucción del Ejecutivo federal para que las fuerzas armadas realicen diversas tareas de apoyo en labores de seguridad pública en algunas zonas de México. El objetivo principal es identificar, mediante datos estadísticos las principales tendencias que se pueden observar en estos hechos violatorios, sus posibles patrones y algunos de los factores que incidieron en este comportamiento. Es decir, se trata de analizar la correspondencia entre las acciones de seguridad pública llevadas a cabo por SEMAR y sus efectos sobre los hechos violatorios de los derechos humanos, utilizando los indicadores definidos por la CNDH.¹ Este texto consta de varias partes analíticas; basados en el estudio estadístico de los principales indicadores de la protección y defensa de los derechos humanos registrados por la CNDH, hemos enfatizado en esta ocasión el carácter específico de los datos de las Quejas, en su carácter de hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos, calificadas institucionalmente y, como tales, con un carácter jurídico específico. Consideramos que las Recomendaciones de la CNDH, cuyo estudio ya hemos comenzando a abordar, resultan un complemento idóneo, pero cuyas particularidades jurídicas las hacen muy diferentes y que deben ser tratadas por separado.

La hipótesis de que la frecuencia en las violaciones a los derechos humanos está correlacionada con las denuncias ante la CNDH (y sus instrumentos jurídicos principales, que son las Quejas y las Recomendaciones) fue presentada desde los albores institucionales, si bien siempre ha debido ser mirada críticamente debido a la incidencia de diversas variables en el registro.² En el caso de las fuerzas armadas, a partir de su despliegue masivo en apoyo a las labores de

¹ La CNDH ha desarrollado una serie de instrumentos como indicadores de frecuencia, localización y tipos violatorios en relación con los derechos humanos. En este texto hemos seleccionado únicamente las Quejas, cuyo carácter jurídico discutimos más adelante, y que son presentadas en su acepción de indicador estadístico (georreferenciado) en el Sistema Nacional de Alerta de Violación de los Derechos Humanos de la propia institución en: <http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/>, consultado en noviembre de 2017.

² Un ejemplo de los sesgos inherentes a la contabilidad de las Quejas (como indicadores estadísticos) ante la CNDH han sido los factores geográficos y de la cultura de los derechos humanos, por ejemplo:

seguridad pública (acentuado desde 2007) diversas organizaciones civiles, instituciones académicas y la propia CNDH han subrayado la clara relación estadística entre la “militarización” y los hechos violatorios de los derechos humanos reflejada en las Quejas y Recomendaciones. La relación causal no tiene carácter unívoco: existen decenas de variables secundarias e hipótesis complementarias para analizar su comportamiento estructural y coyuntural, pero la correlación entre hechos violatorios y el registro de la CNDH (especialmente en el caso de las Quejas) ha sido confiable en opinión de la mayoría de los activistas, investigadores y defensores de los derechos humanos.³ En cada estudio se ha tratado de complementar este registro de la CNDH con información diversa, pero este se ha mantenido como la fuente de información más aceptada por los especialistas.⁴

1. En el primero de los casos, la distancia del escenario de los presuntos hechos violatorios respecto de las oficinas de recepción de Quejas de la Comisión Nacional o los organismos estatales tiene implicaciones directas en tiempo y costo en la presentación de las denuncias.
2. En el segundo ejemplo, una mayor sensibilidad y conocimiento de los derechos humanos propios y ajenos deriva en índices de denuncia más altos, como en el caso de la Ciudad de México.
3. Algunos estudios han sugerido que existe una “cifra negra” (sub representación) de hechos violatorios de los derechos humanos: casos en los que no se han denunciado, en los que no se ha ratificado la denuncia o bien que ésta no ha seguido los cauces idóneos. Las causas de esta presunta cifra negra podrían incluir el temor de presentar o perseguir una Queja, las amenazas de las ODV o servidores públicos e inclusive el fallecimiento de los quejosos potenciales. No existe una ponderación del impacto de esta posible tendencia, que debe tener incidencia en la representatividad estadística de nuestro análisis.

Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sistema Nacional de Alerta, en: <http://appweb.cndh.org.mx/SNA/>, consultado en enero de 2017.

³ Algunos investigadores van más lejos en sus críticas a la información oficial y han señalado la posibilidad de un silenciamiento sistemático de los quejosos, sus representantes y sus familiares por parte de las fuerzas de seguridad, con una continua omisión de la CNDH. Entre estos autores destaca el investigador John Ackerman (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), quien señaló estas presuntas irregularidades, pero sin citar cifras ni fuentes alternativas de manera consistente. Por estas razones, los estudios principales del tema, incluyendo los elaborados por la propia CNDH, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Justice in Mexico Project, Open Society Foundations y el Centro ProDH han utilizado las cifras e indicadores oficiales, aunque subrayando algunos de los factores de sesgo mencionados en la nota anterior. Algunas de las principales afirmaciones de este autor fueron refutadas desde hace algunos años y para revisar esta polémica, sugerimos, entre otros textos: John Ackerman, “CNDH, poder inescrutable”, *Revista Contralinea*, septiembre de 2007, en: https://www.contralinea.com.mx/archivo/2007/septiembre2/htm/CNDH_Poder_Inescrutable.htm, consultado en octubre de 2017; Luis García López-Guerrero, “La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 16, enero-junio de 2007, en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/rt/printerFriendly/5792/0>, consultado en octubre de 2017.

⁴ El tema de la espiral en las denuncias de violaciones de derechos humanos como resultado del despliegue y operativos militares, particularmente en áreas densamente pobladas, ha sido destacado por diversos estudios anteriores. Diferentes centros de investigación, académicos y organizaciones no gubernamentales han empleado las cifras de Quejas y Recomendaciones de la CNDH, siempre de manera crítica y proponiendo algunas reformas en el proceso de registro. Sugerimos estas obras por su posición crítica y análisis de la información disponible: Human Rights Watch, *Uniform Impunity, Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*. Nueva York, Human Rights Watch, 2009; Human Rights Watch, *Neither Rights Nor Security Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's "War on Drugs"*. Nueva York, Human Rights Watch, 2011; Catherine Daly, Kimberly Heinle y David A. Shirk, *Armed with Impunity: Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico*. San Diego, Trans-Border Institute, Justice in Mexico Project, Joan B. Kroc School of Peace Studies y University of San Diego, 2012; Amnesty International, *Known Abusers, but Victims Ignored: Torture and Ill-Treatment in Mexico*. Londres, Amnesty International, 2012; Open Society Foundations, *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Nueva York, Open Society Foundations, 2016.

En este texto discutimos varias premisas e hipótesis de trabajo de manera sucinta, debido a que cada una requiere del establecimiento de un modelo de contrastación estadístico que rebasa los alcances y extensión de esta publicación:

- El registro de presuntos hechos violatorios de derechos humanos por parte de personal de las fuerzas armadas a través de las Quejas ante la CNDH fue directamente proporcional a la militarización de la seguridad pública desde los primeros años de este fenómeno.
- Aunque existe una marcada opacidad en torno al número y misión específica de los efectivos militares desplegados a través de los años en cada región, la información disponible señala que entre 2007 y 2017 se ha mantenido una cifra que oscila entre 40,000 y 60,000.
- Considerando factible mantener este valor como una constante (con variaciones espacio-temporales), así como el registro público de los operativos, se puede argumentar que la variación en el registro de Quejas ante la CNDH depende más de la conducción y conducta de los efectivos militares y no de un paulatino “regreso a los cuarteles”.
- Las fuerzas armadas, y para el caso que nos ocupa ahora, específicamente la SEMAR, implementaron importantes reformas normativas, institucionales y operacionales que contribuyeron en la disminución del índice de registro de Quejas. Esta tendencia a la baja se puede constatar a partir de 2011 (SEDENA) y 2012 (SEMAR).
- Esta correlación estadística no implica que se trate de las únicas variables que incidieron en la tendencia a la baja de los registros de hechos violatorios, pero deberían contribuir en el fortalecimiento de los programas y lineamientos institucionales para la protección y defensa de los derechos humanos.

Cabe mencionar que la hipótesis central del proyecto de investigación que hemos desarrollado estos últimos años es más puntual: derechos humanos y seguridad conforman un binomio fundamental para el Estado de Derecho y el desarrollo democrático. Este texto tiene como objeto analizar esta relación con base en los indicadores institucionales como medio para la evaluación de las políticas públicas en la materia y su optimización.

La base analítica de este artículo son los indicadores registrados por la CNDH desde su fundación, siendo los dos principales las Quejas y las Recomendaciones, instrumentos jurídicos fundamentales para la defensa y protección de los derechos humanos. Cada herramienta tiene utilidad particular para nuestro estudio, que en este caso se basa principalmente en la primera de ellas. En otro sitio hemos resaltado la complementariedad de ambas, pero debido a las limitaciones de espacio hemos tomado la determinación de centrarnos en la perspectiva analítica en el registro de presuntos hechos violatorios de los derechos humanos, basado en las denuncias aceptadas y procesadas jurídicamente por la CNDH. Hemos seleccionado profundizar en los ejes geográfico y cronológico de las presuntas violaciones a los derechos humanos, que pueden ser reconstruidos por medio del estudio de las Quejas:⁵

⁵ Las Quejas ante la CNDH constituyen un instrumento jurídico debido a que se trata de hechos calificados mediante un procedimiento riguroso y constante. Para la institución, se pueden definir de esta manera:

- Representan un excelente indicador espacio-temporal, un “termómetro” de las condiciones locales y regionales en cada periodo.⁶
- Permiten evaluar el impacto de operativos y acciones en materia de seguridad en términos inmediatos.
- Este análisis espacio-temporal no tiene la profundidad analítica de las Recomendaciones, pero permite un diagnóstico de gran utilidad.
- Permite evaluar, al mismo tiempo, el impacto de las políticas en materia de políticas de seguridad, sensibilización en derechos humanos y la transformación de la conducta operacional para cada corporación.
- En este estudio ha resultado invaluable la disponibilidad del registro de datos con georreferencia que está disponible a través de la CNDH.⁷

Cabe apuntar una última reflexión: nuestra hipótesis plantea identificar las tendencias que existen en el registro de Queja de la CNDH, un indicador comúnmente aceptado de las violaciones de los derechos humanos, con las acciones de la SEMAR en apoyo a las labores de seguridad pública. El hecho de que se identifique alguna correlación directamente proporcional fortalece la hipótesis, pero no significa que sea verdad: no existe necesariamente una relación causa-efecto en el análisis estadístico. Proponemos un artículo posterior para completar el cuadro mediante información de naturaleza y aplicación diferente, provista por las Recomendaciones.⁸

El estudio de las actividades de SEMAR en relación con la protección de los derechos humanos, particularmente en la última década, ha sido objeto de algunos trabajos previos. Probablemente el de mayor utilidad para nuestra investigación sea *Armed with Impunity: Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico* elaborado por los investigadores Catherine Daly, Kimberly Heinle y David A. Shirk del Justice in Mexico Project de la Universidad de San Diego. En nuestro estudio hemos retomado sus propuestas metodológicas, ampliando la cobertura

-
- La Queja es la solicitud que una persona realiza, ya sea de manera escrita, verbal o en lenguaje de señas, o incluso en sistema de escritura braille, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos investigue la presunta violación de derechos humanos por actos u omisiones provenientes de autoridades o servidores públicos administrativos federales.
 - Cualquier persona dentro del territorio del país, mexicana o extranjera, que estime que sus derechos humanos han sido violados o que tenga conocimiento de la afectación a los derechos humanos de otra puede presentar una Queja.

Las denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos deben incluir un escrito de Queja, ser ratificadas y son sometidas a un procedimiento que puede derivar en diversas acciones. En este texto hemos utilizado la cifra de Quejas que han procedido a través de estos pasos y que constituyen una proporción variable del total de denuncias de hechos presentadas originalmente. En: “Quejas ante la CNDH”, en: http://www.cndh.org.mx/Preguntas_Frecuentes, consultado en octubre de 2017.

⁶ La información georreferenciada deriva del Sistema Nacional de Alerta de la CNDH, que puede ser consultado en *op. cit.*, *supra* nota 2.

⁷ La CNDH ha desarrollado en los últimos años un sistema para la consulta de estas bases de datos referentes a las Quejas. La información que se refiere al Sector Seguridad en conjunto puede consultarse en: http://200.33.14.34:1001/ind_Sector_SM.asp?Id_Sec=2&p=1. En lo que se refiere a la distribución espacial de las Quejas referentes a SEMAR se pueden consultar en: http://200.33.14.34:1001/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=1063&p=1. Consultados en mayo de 2017.

⁸ En un artículo anterior hemos definido la importancia comparativa de las Recomendaciones de la CNDH de esta manera: “Las Recomendaciones son instrumentos de mayor análisis forense, con implicaciones jurídicas y son elaboradas durante un periodo más dilatado. Esto impide utilizarlas de manera tan inmediata en la evaluación, pero en cambio su mayor rigor jurídico y analítico permite profundizar en su empleo instrumental en la identificación de las causas de los hechos violatorios, la manera en que se presentan y, por consiguiente, dar elementos para evitarlos en el futuro”.

ra temporal y las complementamos con variables y propósitos particulares.⁹ El marco cronológico resulta también fundamental, debido a que la mayor parte de la información contenida en el registro de la CNDH, previo a la militarización de la seguridad pública a partir de 2007, se refiere a casos aislados de incidentes suscitados con personal de las fuerzas armadas. La mayoría se trata de casos de emergencia (huracanes, sismos, inundaciones y otros desastres naturales), en los que la actuación castrense fue criticada en aspectos puntuales. Por estas razones se trata de episodios excepcionales y que desde 1990 al 2007 no son susceptibles de un estudio estadístico por no tratarse de patrones identificables ni de hechos sistemáticos.¹⁰ Estos incidentes dejan claro, no obstante, que la aparición (esporádica) de Quejas respecto de la actuación de las fuerzas armadas, previo al despliegue en apoyo a la seguridad interior, se dio generalmente en condiciones de emergencia local o regional. Es decir, la movilización de la SEMAR o de la SEDENA en apoyo a la población civil a través de los planes institucionales (Plan DNIII y Plan Marina) resultó imprescindible, pero generó eventuales inconformidades.¹¹ Algo similar ocurría con los planes de combate a las drogas, como la Campaña de Erradicación Permanente, cuyos operativos se llevan a cabo principalmente en zonas rurales poco pobladas y con escasa con-

⁹ En lo sustancial, hemos retomado varios de sus parámetros estadísticos, homologado algunas categorías analíticas con el fin de conservar una base comparativa confiable. El procedimiento metodológico fue explicado de manera más extensa en una publicación anterior: "Una de las cuestiones más complejas para establecer parámetros estadísticos relevantes y con validez comparativa es delimitar las categorías internas en cada campo. Debido a que los instrumentos desarrollados por la CNDH desde 1990 han sufrido cambios y modificaciones para responder mejor a las necesidades en continua transformación, ha sido necesario realizar adecuaciones metodológicas. La más importante fue el establecimiento de categorías significativas, agrupando diversos hechos violatorios. Con el propósito de mantener la capacidad de contrastación de series de datos estadísticos, hemos adoptado el modelo desarrollado por el *Justice in Mexico Project* de la Universidad de San Diego. Este sistema es empleado por diversas instituciones académicas nacionales e internacionales".

Es necesario mencionar que diversos artículos académicos y de divulgación previos tocaron la problemática señalada, pero que la mayoría adolece de carencias metodológicas significativas. No creemos prudente criticar estos textos en este espacio, sino superar su subjetividad y consolidar una plataforma comparativa adecuada para el análisis estadístico. Carlos Brokmann, "La Secretaría de Marina y la protección de los derechos humanos. Una década de apoyo en seguridad pública", en Secretaría de Marina-Armada de México, *Obra colectiva. Constituciones de México y Fuerzas Armadas*. México, Secretaría de Marina, 2017, p. 527 y nota 7 (Centenario 1917-2017. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

¹⁰ Existen propuestas de trabajo en un sentido complementario a nuestra premisa, entre las que sugerimos, por ejemplo: Amnistía Internacional, *Informe 2015/16. La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, Publicaciones Amnistía Internacional, 2016; Open Society Foundations, *op. cit.*, *supra* nota 4; C. Daly, K. Heinle y D. A. Shirk, *op. cit.*, *supra* nota 4.

¹¹ Los planes de contingencia para eventos de emergencia implican la mayor parte de las veces la restricción de algunos derechos y garantías constitucionales. Tal es el caso de la libertad de tránsito, restringida en operativos relacionados con el rescate, protección de bienes y personas, así como con el traslado a zonas seguras en huracanes o sismos. El Plan DNIII, Plan Marina y Plan México no son calificados con este carácter restrictivo, pero es un hecho que en ocasiones esto ha sido, precisamente, el motivo de querrela por parte de pobladores afectados. Para algunos pobladores, estas restricciones significan limitar sus capacidades de trabajo, supervisión o cualquier otra derivada de la limitación. En el caso de las solicitudes oficiales de abandonar las áreas en riesgo durante los desastres naturales, otros pobladores se niegan a llevarlo a cabo debido a las posibles afectaciones a sus propiedades y posesiones. Ambas acciones de la población civil ponen en riesgo sus propias vidas y afectan el desenvolvimiento de los operativos de protección civil implementados por las autoridades. Amnistía Internacional, *Informe 2015/16. La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, Publicaciones Amnistía Internacional, 2016; Vanda Felbab-Brow, *Calderón's Caldron: Lessons Mexico's Battle against Organized Crime in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán*. Washington, D. C., Latin American Initiative, The Brookings Institution, 2011.

frontación armada. Una primera conclusión que se puede desprender de estos hechos es que la incidencia de presuntas violaciones de los derechos humanos ocurre cuando las fuerzas armadas se encuentran en las calles y se intensifica el contacto con la población. De 1990 hasta 2007 los incidentes se registraron casi siempre en momentos de emergencia; al encontrarse las fuerzas armadas en labores extraordinarias que obligaron a una mayor interacción con los civiles. A partir de 2007, en cambio, se perdió este carácter esporádico debido a la mayor presencia de los efectivos militares en diversas regiones del país. El aumento en el registro de indicadores de la CNDH derivó directamente de la decisión del Ejecutivo federal de emplear a las fuerzas armadas en estas labores, apreciación que discutiremos más adelante y factor que ha sido observado en diversas ocasiones por el *Ombudsman* nacional.¹²

Una revisión del 1996 al 2012 revela que, a pesar del incremento en las tareas encomendadas a las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, el presupuesto destinado a las instituciones no aumentó de manera proporcional. Para Siegrid Arzt:

En suma, tras revisar y analizar el presupuesto federal en el periodo comprendido en esta disertación (1994-2006), el sector seguridad no tuvo incrementos relevantes versus el sector social en cuanto al gasto público federal. Aun cuando el principal reclamo de la sociedad es la provisión de seguridad, la realidad es que, en términos del presupuesto federal, éste continuó concentrado en las áreas sociales y de infraestructura.

De manera que aunque los dos sexenios analizados por Arzt (Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada) vieron un despliegue más intenso ante las deficiencias de las corporaciones policiacas, la transformación fundamental ocurrió con la militarización de la seguridad pública en el periodo de Felipe Calderón Hinojosa.¹³

II. Análisis de las Quejas sobre la Secretaría de Marina en la CNDH

En este inciso queremos realizar un análisis del registro de presuntos hechos violatorios de los derechos humanos, aceptados y procesados jurídicamente por la CNDH en los últimos dos años (2015-2016) para permitir una aproximación espacio-temporal a la conducción de las tareas de seguridad pública para las Fuerzas Armadas, y específicamente, por parte de la Secretaría de Marina. La protección de los derechos humanos es uno de los lineamientos fundamentales en la tarea encomendada en la seguridad, por lo que su vinculación con la seguridad en diversas regiones resulta de suma importancia. Consideramos que en el caso de SEMAR la mayor parte de las Quejas durante el periodo mencionado se puede referir a factores y variables operacionales específicos. El

¹² Ver el análisis de estos factores en C. Daly, K. Heinle y D. A. Shirk, *op. cit.*, *supra* nota 4. La posición de la CNDH ha sido expuesta en diversos documentos, como el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sala de Prensa, Afirma *Ombudsman* nacional que la Ley de Seguridad Interior no debe restringir o limitar derechos humanos, en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_059.pdf, consultado en febrero de 2017.

¹³ Sigrid Arzt, *Democracia, seguridad y militares en México*, Tesis Doctoral. Coral Gables, University of Miami, Open Access Dissertations, Paper 544, pp. 59-63 en: http://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations, consultado en 2015.

primer término es fundamental considerar la incidencia social de las Fuerzas Armadas, que a través de su interacción con la población civil ha logrado restablecer para decir en ciertas zonas particularmente peligrosas.¹⁴ Esta interacción se intensificó mediante en la decisión del Ejecutivo federal de militarizar la seguridad pública en México, por lo cual debería analizarse también considerando la corresponsabilidad las corporaciones policiacas y otras instancias de seguridad federales en espacios de responsabilidades. Estos espacios de responsabilidad corporativa no fueron delimitados en primera instancia y solamente han podido ser aclarados mediante la práctica cotidiana. Desde 2007 la Secretaría de Marina destinó un número considerable de efectivos, enfocando su despliegue en regiones y poblaciones que podrían ser caracterizadas como entre las más conflictivas en el país. Se trata de zonas de alto riesgo, los considerados “focos rojos” en los niveles criminal, económico, social y político. El desempeño de las fuerzas de la Secretaría en el restablecimiento de condiciones mínimas de seguridad en estas zonas ha sido bien evaluado por la población a través de diversas encuestas de opinión. En cambio, esta evaluación apenas comienza a gestarse en el campo de la protección de los derechos humanos. Diversos factores inciden en el hecho de que la mayor parte de los operativos llevados a cabo por la secretaria Sean considerados tareas prioritarias que difícilmente podría desempeñar otra institución. En la opinión del especialista Raúl Benítez y otros académicos, SEMAR desempeña el difícil papel de llevar a cabo las operaciones más complicadas y peligrosas en el combate a las organizaciones más violentas. Para diversas fuentes de información este hecho se relaciona con la estrecha cooperación que existe entre la institución con distintas agencias de inteligencia y seguridad internacional.¹⁵

A principios de la presidencia de Felipe Calderón la disparidad entre la amenaza de las organizaciones delictivas violentas (ODV) a la seguridad y las capacidades de las corporaciones policiacas era demasiado grande y se determinó solicitar el apoyo de las fuerzas armadas.¹⁶ En un principio, el plan pareció seguir los lineamientos establecidos en ocasiones anteriores: intervención militar local para resolver la crisis coyuntural, dejando el paso a cuerpos de policía reformados para mantener las condiciones posteriormente. La primera movilización militar ocurrió en Ciudad Juárez, Chihuahua, en condiciones que en opi-

¹⁴ Los logros de estos operativos y su impacto en la opinión pública con medidos cada año por la agencia Consulta Mitofsky en alianza con diversas organizaciones. Véase México Unido Contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, *Décimo Quinta Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, 19 de abril de 2016 – Club de Industriales, México, en: <http://www.mucd.org.mx/recursos/Noticias/XVEncuestaNacionalSobrePercepcindelnseguridadCiudadanaenMexico/documentos2/BoletinMitofsky2016VTL.pdf>, consultado: enero de 2017.

¹⁵ La fuente principal de estas referencias es la llamada *Wikileaks*, que este caso es citado por Ioan Grillo, *El Narco, The Bloody Rise of the Mexican Drug Cartels: Inside Mexico's Criminal Insurgency*. Londres, Bloomsbury Press, 2011.

¹⁶ Hemos utilizado el término “organizaciones delictivas violentas” y sus siglas ODV para referirnos a las estructuras criminales que, a través de la fuerza armada y el ejercicio de la violencia, han acaparado gran parte de las actividades delictivas en las últimas dos décadas. La terminología tradicional parece rebasada para caracterizar el fenómeno; así, “cártel” se refiere a una serie de unidades que conforman un bloque para fijar las condiciones de mercado y “narcos” se refiere únicamente al aspecto del tráfico ilegal de estupefacientes. Es evidente que las ODV no conforman cárteles y que es su feroz competencia lo que alimenta la espiral de la violencia contemporánea. A su vez, uno de los hechos más preocupantes recientemente ha sido el abandono de las actividades “tradicionales” (como el mero trasiego de drogas) en favor de un abanico amplio de actividades ilegales y legales, diversificando y fortaleciendo a las ODV.

nión de Felbab-Brow no presagiaban la transformación estratégica que ocurrió inmediatamente después.¹⁷ El operativo fue realizado sin tener lineamientos estratégicos, tácticos o logísticos adecuados y tuvo resultados ambivalentes. Por un lado, las fuerzas armadas lograron disminuir dramáticamente los índices de violencia, particularmente en relación con los homicidios relacionados con las ODV. Ciudad Juárez fue recobrando niveles “normales” en algunos de los indicadores principales, se fue frenando el desplazamiento interno y se recuperaron inversiones y fuentes de trabajo. Al mismo tiempo, la falta de liderazgo político, el desmoronamiento de la autoridad local y su complicidad con el crimen organizado llevaron a que la solución “de emergencia” se convirtiera en rutinaria. La dependencia del gobierno en los recursos militares se fue haciendo cada vez mayor y con ella la brújula política se fue desviando cada vez más de las medidas a largo plazo.

Es importante señalar una característica de la estructura de mando de las fuerzas armadas en México. A diferencia de naciones como los Estados Unidos, no existe un puesto de gabinete que desempeñe una labor de intermediación entre la Presidencia de la República y los mandos. Para Donnelly y Shirk, esto subraya que son los militares quienes diseñan y desarrollan las políticas públicas en sus áreas respectivas (SEMAR y SEDENA):

De nuevo, esto sugiere el entramado de las esferas políticas (la política de defensa) y militar (técnica) personificado por las fuerzas armadas. Para ponerlo de manera diferente, en México son los hombres uniformados quienes establecen las políticas para este sector, sin ningún poder político intermedio. La ausencia de autoridades civiles en materia de defensa significa que los militares disfrutaban una autonomía sustancial.¹⁸

Una revisión de la historia institucional de las fuerzas armadas en México muestra notables diferencias respecto de su misión, valores y desempeño frente a otros institutos castrenses en América Latina. En términos de los lineamientos operacionales respecto de la protección de los derechos humanos, esto significó una reorientación importante en el periodo analizado.

La SEMAR comenzó a tener números alarmantes en términos de presuntos hechos violatorios de los derechos humanos unos años después del inicio de las labores en apoyo a la seguridad pública. Para la CNDH, el registro de Quejas incluyó a la SEMAR como una de las 10 autoridades más observadas solamente a partir del 2011, fenómeno ilustrado en el Cuadro 1: Proporción de Quejas sobre Fuerzas Armadas ante la CNDH. Durante este año se registraron 7,340 Quejas ante la CNDH, cuya composición fue una clara llamada de atención sobre el nuevo papel desempeñado por las instituciones en la seguridad pública:

¹⁷ Esta evaluación de la orden presidencial del 2007 deja en claro los problemas inherentes a la transformación completa de las funciones militares sin haber establecido un plan previo, objetivos claros ni un camino de salida para los operativos: “*Judging local police unable to cope with the steadily increasing violence, President Felipe Calderón ordered Mexico’s military forces to Ciudad Juárez in 2008 to secure the city. At the strategic level, the policy response was well-articulated: The military would be deployed to crisis areas where police forces, corrupted and hollowed out by criminal groups’ penetration spanning many decades, were unable to provide public safety. Once the local police forces were retrained and their capacity to provide public safety strengthened, the military would be pulled back from the area*”. V. Felbab-Brow, *op. cit.*, *supra* nota 11, p. 9.

¹⁸ Robert A. Donnelly y David A. Shirk (eds.), *Police and Public Security in Mexico*. San Diego, Trans-Border Institute / University Readers, Inc., 2010, p. 72.

1,695 correspondieron a la SEDENA (23 %) y 495 a la SEMAR (6.7 %). Las implicaciones resultan evidentes, ya que, aunque este fenómeno había comenzado a partir del 2007 (particularmente en el caso de SEDENA por su mayor despliegue de efectivos), nunca antes habían aparecido ambas corporaciones en este listado. Reflejan, además, la mayor complejidad de la situación de violencia e inseguridad en diversas regiones del país, por lo que resultan de gran importancia para aquilatar la contribución militar en la paulatina normalización de las condiciones en ellas. Debemos resaltar, además, que a pesar de que SEDENA y SEMAR intensificaron sus programas de respeto y protección de los derechos humanos aproximadamente en estas fechas, desde entonces ambas han aparecido de manera constante en el registro de autoridades más observadas. Esto no significa que el indicador no haya tenido importantes variaciones en el periodo estudiado, sino que la constante interacción con los civiles debido al desempeño de funciones de seguridad pública provoca presuntas violaciones. Con la debida reserva, además, es claro que tanto SEDENA como SEMAR han logrado abatir estos índices de manera constante desde el 2015, a partir de la implementación de nuevas salvaguardas y lineamientos protectores de los derechos humanos en los operativos, aunque los números siguen siendo preocupantes. Estos factores son analizados a continuación.

Diversos analistas identificaron tendencias claras al alza cuantitativa y en la gravedad de los hechos violentos en relación con la militarización de la seguridad pública a partir de 2006-2007. Por ejemplo, los homicidios dolosos aumentaron en casi 100 % en unos años según datos de la Open Society Foundations (OSF). En los que se refiere a las Quejas y Recomendaciones de la CNDH, para la misma organización resultaba muy preocupante el crecimiento de las denuncias por violaciones graves (privación de la vida, desaparición forzosa, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes), que tuvieron un preocupante repunte al cuádruple en solamente cuatro años.

Como parte de esta tendencia generalizada, existen indicios claros de que la perpetración de este tipo de crímenes por parte de actores del Estado aumentó a partir de 2007. Efectivamente, a pesar de que algunas denuncias ante la CNDH corresponden a funcionarios de gobiernos locales, existen indicios de que una proporción considerable de este aumento es imputable a actores del gobierno federal. Por ejemplo, entre 1990 y finales de 2006, el 12 % de las recomendaciones generales emitidas por la CNDH se expidieron a la SEDENA, la SEMAR, la PGR y la SSPF. En cambio, entre enero de 2007 y 2015, el 38 % de las recomendaciones generales emitidas por la CNDH han sido dirigidas a estas cuatro entidades. Indicadores adicionales de la acentuación de la perpetración de crímenes por parte de actores federales emergen cuando se busca información respecto de crímenes en particular.¹⁹

El aumento en estos indicadores es un reflejo evidente de que la militarización de la seguridad pública a partir de la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa tuvo costos importantes.

¹⁹ Open Society Foundations, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 57, notas 302 y 303.

Hemos mencionado que las Quejas y Recomendaciones a las fuerzas armadas fueron esporádicas antes del 2007.²⁰ La decisión del Ejecutivo federal de utilizarlas en labores de seguridad pública derivó de la crisis de inseguridad que hemos referido, pero tuvo efectos negativos debido al alza en el registro de hechos violatorios. En las décadas que trascurrieron hasta 2007 las fuerzas armadas nunca aparecieron en los listados de instituciones más observadas a través de las Quejas ante la CNDH. Los trabajos académicos que hemos mencionado confirman la tendencia de que las registradas solían tener carácter excepcional o bien se trataba de hechos en los que no se trataba de violaciones cometidas en el ejercicio de las funciones principales del personal castrense. A partir del 2007 el registro comenzó a subir de manera constante (hasta 2012) y, de manera alarmante, a tener lugar dentro de las nuevas encomiendas del Ejecutivo federal; correlacionadas con las funciones y operativos de apoyo en materia de seguridad pública. Estas tendencias, como propusimos de manera hipotética, fueron revertidas o aminoradas a través de nuevos lineamientos operativos, sensibilización y concientización del personal en materia de derechos humanos, así como la alineación de los recursos humanos y materiales con los propósitos fundamentales de la seguridad pública.

La Secretaría de Marina presenta un ascenso en la proporción de Quejas registradas ante la CNDH a partir del 2007, pero consideramos que su entrada en el listado de las 10 autoridades más observadas marca un importante punto de inflexión. Esta tendencia fue enfrentada mediante medidas de gran importancia institucional y para la nación entera, lo cual se refleja en los registros y la paulatina disminución de Quejas ante la CNDH.²¹

Comenzando el registro en el 2011 se presentaron 495 Quejas sobre SEMAR, correspondiendo con el 6.7 % del total. Cabe mencionar que, en este año, primero en que la Secretaría de Marina apareció en el listado de la CNDH, los operativos se intensificaron a partir de las capturas y la espiral de la violencia del 2010, que fue el más violento en términos de homicidios relacionados con las ODV según diversos registros. Entre otras acciones, se detuvo a Sergio Mora Cortés en Saltillo, se implementaron operativos en la frontera norte del país y tuvieron lugar importantes enfrentamientos en Sinaloa, Coahuila y Tamaulipas.²²

En el 2012, la SEMAR fue objeto de 418 Quejas por presuntas violaciones de los derechos humanos, constituyendo un 5.4 % del total registrado por la CNDH. El despliegue militar fue el más elevado desde 2007 y las acciones em-

²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendaciones, en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>, consultado en enero de 2017.

²¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sistema Nacional de Alerta, en *op. cit.*, *supra* nota 2.

²² El análisis estadístico de la violencia relacionada con las ODV en México es muy complicado debido a la ausencia de datos y cifras oficiales y confiables. En otros textos nos hemos referido al problema, particularmente en lo que se refiere al abandono federal del registro desde 2012. Eduardo Guerrero, Raúl Benítez Manaut, Pablo Moloeznik y otros investigadores han discutido los problemas que este silencio oficial ha provocado en la evaluación del impacto de la delincuencia organizada. Casi todos los investigadores han retomado uno o varios de los seguimientos periodísticos elaborados por los diarios *El Universal*, *Reforma* y *Milenio*. Por diversas razones, destacando el hecho de que sus cifras corresponden de manera constante a las estimaciones oficiales, hemos seleccionado las de *Milenio* como punto de referencia fundamental. Véase Mariana Hernández, Roberto López y Rafael López, "En 10 años, la narcoviolencia dejó 92 mil 551 homicidios", *Milenio*, 1 de febrero de 2017, en: http://www.milenio.com/policia/10_anosnarcoviolencia_en_mexico-homicidios-victimas_mortales-violencia-milenio_0_895110494.html, consultado en febrero de 2017.

prendidas significaron una frecuente interacción con la población civil en circunstancias inadecuadas. Las necesidades regionales de seguridad pública requirieron de una mayor participación de los institutos armados y es por esta razón que la constante interacción con la población civil implicó números significativamente más altos en este indicador. Por ejemplo, el empleo de Fuerzas Especiales derivó en la neutralización de varios narcotraficantes de importancia, se registraron cruentos ataques como el del Penal de Apodaca (Nuevo León) y acciones de diversas ODV que requirieron la presencia de fuerzas federales en diversas entidades.

El registro absoluto tuvo una disminución en 2013, con 385 Quejas procesadas contra la SEMAR, aunque su porcentaje aumentó por haber un total inferior.²³ De hecho, representaron el 6.4 %, por lo que volvieron a alertar a los organismos y mecanismos preventivos. Entre las acciones y operativos que desembocaron en estos hechos se encuentran el desencadenamiento de la violencia en Jalisco por el homicidio de uno de los principales cabecillas del Cártel de Jalisco Nueva Generación, la crisis de inseguridad en Zacatecas, la confrontación de Zetas y Cártel del Golfo en Tamaulipas y las luchas internas en Michoacán entre los Caballeros Templarios y La Familia Michoacana. Estas manifestaciones obligaron al Ejecutivo federal a destinar importantes operativos para controlar o paliar la confrontación.

En el 2014 se mantuvo la proporción de Quejas por parte de la Secretaría de Marina, registrando 374 para un porcentaje del 6.1 % sobre el total.²⁴

III. Coordinadas espacio-temporales de las Quejas sobre SEMAR

Es necesario ahora evaluar y sintetizar la evolución de las principales variables incidentes en la conformación de las tendencias estadísticas en lo que se refiere al caso de la Secretaría de Marina. Este análisis debe llevarse a cabo complementando perspectivas diferentes que en principio deben incorporar tanto la defensa protección de los derechos humanos desde el 2007 al 2017. Hemos señalado algunas hipótesis preliminares para explicar estas tendencias, pero consideramos que se trata todavía de apuntes que necesitan ser corroborados contigo ale intensificación el despliegue ordenado por el Ejecutivo federal en el 2007, los registros de quejas respecto de una semana con actividades de protección de la zona afectada por desastres o emergencias naturales.²⁵ Es un hecho que desde unos años antes del 2007 el incremento en las capacidades humanas y materiales de las organizaciones delictivas constituyó un serio reto para el Estado mexicano. Esta fue la causa fundamental del despliegue militar en apoyo a la seguridad pública, que transformó las condiciones en la confrontación que implicó un aumento exponencial en la violencia ejercida por estas organiza-

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sistema Nacional de Alerta, en *op. cit.*, *supra* nota 2.

²⁴ No obstante, en el caso de la SEDENA la implementación de nuevas medidas preventivas ya había comenzado a rendir frutos y había disminuido su registro de manera sensible.

²⁵ Este registro de Quejas casi siempre estaba derivado de la interacción ocasional con la población, como podría ser el caso de las presentadas en el Distrito Federal, que se refieren a situaciones laborales, inconformidades menores derivadas de servicios o cohabitación e inclusive incidentes de tránsito. Difícilmente podemos comparar este tipo de eventos con los relacionados con violaciones más severas de derechos humanos, propiciadas por las condiciones del apoyo en seguridad pública.

ciones delictivas. En opinión de John Bailey, fue el colapso de las corporaciones policiacas lo que obligó a una mayor participación de las fuerzas armadas en tareas ajenas a su cometido constitucional.²⁶ Para el investigador estadounidense, probablemente un hecho desafortunado es que la movilización haya tenido lugar en el marco de una escalada de violencia previa, provocada por la confrontación de diversas organizaciones delictivas, la cual solo pudo ser aminorada años después y en condiciones específicas. El despliegue militar siete trajo consigo un aumento vertiginoso del registro de quejas relacionadas con las fuerzas armadas por parte de la CNDH.²⁷ Los factores centrales que provocaron ese celular registro de que compres unas grabaciones de los hechos humanos se presentaron de manera constante desde el 2007 hasta el 2009. Esta tendencia se estabilizó en estos altos niveles desde ese momento hasta el 2012 en el caso de SEDENA y hasta unos años después en el caso de la Secretaría de Marina.

La introducción de reformas institucionales, creación de áreas fortalecidas de atención a los derechos humanos, mayor cercanía con la población, cursos y entrenamiento con sensibilización y capacitación en estas materias, así como una mayor atención operativa al resguardo de las garantías individuales y estos derechos fueron modificando la situación a partir de estos años. Es fundamental añadir que las transformaciones implicaron nuevos lineamientos estratégicos y tácticos en los operativos en apoyo a labores de seguridad pública. La suma de todos estos factores ha derivado en una disminución de la frecuencia absoluta y relativa del registro de Quejas sobre presuntas relaciones de los derechos humanos de la CNDH. Existe en la actualidad una tendencia a la baja en el caso de SEDENA (2012) y la SEMAR (2015) oscilando entre el 5-6 % del total procesado por el *Ombudsman* nacional.²⁸ El registro de Quejas de la CNDH confirma la apreciación inicial acerca del comportamiento estadístico de este indicador de protección de los derechos humanos en relación con el desempeño de la Secretaría de Marina. La tendencia a la baja en los incidentes relacionados con las fuerzas armadas y especialmente con la SEMAR parece formar parte de un planteamiento estratégico, táctico y logístico más apegado al respeto por los derechos humanos.

²⁶ Se ha argumentado por parte de distintos académicos que este despliegue marca el fin de la intermediación político-policíaca tradicional con la delincuencia organizada. Es un tema de enorme importancia e implicaciones para nuestras instituciones, pero queremos señalar tan solo que el colapso casi simultáneo de buena parte de las corporaciones municipales y estatales está correlacionado con el empoderamiento de los llamados cárteles en las plazas principales del país. Véase John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*. México, Editorial Debate, 2014.

²⁷ A pesar de que nuestro énfasis resalta las diferencias cualitativas y cuantitativas entre los operativos anteriores y el despliegue militar a partir de 2007, queremos recordar que la participación de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada, especialmente contra el narcotráfico, ha sido tradicional en México. La operación de erradicación más efectiva en la historia fue probablemente la emprendida en el llamado Triángulo de Oro en el noroeste de la república (Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua) a mediados de la década de los años setenta. También se realizó en condiciones parecidas a la movilización del 2007, ya que las autoridades municipales estaban corrompidas y la capacidad policiaca (estatal y federal) obligaron a la entrada de los militares, quienes eliminaron más del 90 % de la capacidad productiva de opio (para elaboración posterior de heroína) y eliminaron virtualmente la amenaza en solo un par de años. El éxito de esta erradicación derivó en el empleo de fuerzas militares en la Campaña Permanente de Erradicación y otros proyectos similares. S. Arzt, *op. cit.*, *supra* nota 13; Open Society Foundations, *op. cit.*, *supra* nota 4.

²⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sistema Nacional de Alerta, en *op. cit.*, *supra* nota 2.

La capacidad analítica del estudio de las Quejas registradas por la CNDH se puede desarrollar mediante un planteamiento referenciado en coordenadas espacio-temporales específicas. Proponemos realizar el ejercicio con los correspondientes a los últimos dos años en los que tenemos la información completa. La selección del periodo 2015-2016 no es fortuita. Se trata de un punto de inflexión, como hemos visto, en relación con los lineamientos operacionales implementados por las fuerzas armadas. Estos fueron desarrollados desde algunos años atrás, dando resultados desde el 2012 (SEDENA) y 2014 (SEMAR), pero los registros fueron más notorios precisamente en las fechas propuestas para el estudio.

Desde la perspectiva sectorial, la categoría denominada por la CNDH como Sector Seguridad (fuerzas armadas, policías federales, PGR, etcétera) presentó un total de 2,364 Quejas en 2015. Dentro de esta cifra se encuentran fenómenos y manifestaciones de alta variabilidad, por lo que proponemos tomarla solamente como un punto de referencia para las acciones de la SEMAR. Como sector, las entidades más representadas en el registro de Quejas fueron Tamaulipas (353), Distrito Federal, Estado de México, Guerrero y Michoacán. Las inmensas diferencias en sus respectivas situaciones de violencia e inseguridad subrayan la necesidad de aplicar parámetros comparativos con el fin de distinguir variables y gravedad de los hechos registrados. Es posible que, como se ha descrito para otros casos de hechos violatorios, la cultura de derechos humanos existente en el área metropolitana de la Ciudad de México derive en una denuncia más frecuente de presuntos hechos violatorios. Esto explicaría, al menos en parte, que exista un registro alto en zonas que no son consideradas dentro de las regiones de mayor peligrosidad o letalidad en la nación. Este año se caracterizó por una paulatina pero constante tendencia al alza en los niveles de violencia, particularmente en relación con los homicidios relacionados con las ODV, de los cuales, de acuerdo con *Milenio*, se registraron 8,393.²⁹

En comparación con los datos del Sector Seguridad en su conjunto, los registros de la Secretaría de Marina muestran una mayor coherencia interna. Esto se debe a que corresponden con despliegues regionales y operativos previamente planeados, por lo que son susceptibles de análisis de frecuencias y agrupaciones. Muestran el dinamismo de la respuesta institucional al desafío planteado por las ODV, pero también las graves carencias de las autoridades municipales y estatales para hacerles frente. Es necesario señalar que las 378 Quejas referentes a la SEMAR durante el 2015 representan el 5 % del total, pero conformaron el 15 % del Sector Seguridad, parámetros semejantes a lo ocurrido en el 2016. El estudio de las Quejas, tanto por sector como por institución, resulta un parámetro muy claro para el seguimiento de las políticas en materia de seguridad y las implicaciones de los operativos respecto de la protección de los derechos humanos. Las entidades del país pueden ser clasificadas en cinco niveles de frecuencia, en lo que se refiere a las Quejas referentes a SEMAR. Hemos destacado los tres niveles más relevantes (los de mayor incidencia de

²⁹ Una vez más, es necesario precisar que estas tendencias han sido identificadas por investigadores como Eduardo Guerrero, pero que la ausencia de cifras oficiales en torno al fenómeno hace imposible establecer mecanismos de comparación fidedignos. M. Hernández, R. López y R. López, *op. cit.*, *supra* nota 22.

Quejas respecto de la institución y, al mismo tiempo, los que presentaron mayores niveles de violencia derivada de las ODV) para los años de 2015 y 2016.

Las entidades federativas que tuvieron mayor despliegue de efectivos de SEMAR en apoyo a labores de seguridad pública corresponden también con “focos rojos” en materia de inseguridad. Tamaulipas, Sinaloa y Veracruz conformaron el primer nivel de frecuencia en las observaciones de la CNDH, al tiempo que constituyeron las áreas de mayor emergencia de seguridad y focos de interés primordial para la institución analizada. Comprenden 177 registros, correspondiendo con el 46.8 % del total institucional para 2015. El año siguiente se repitieron los mismos Estados dentro del nivel más alto; 142 registros, un 55.05 % de la cifra total. Esto no significa que ambos años tuviesen características idénticas, pues cambió la focalización de los operativos y esto se reflejó en el nuevo orden de la agrupación: Tamaulipas-Sinaloa-Veracruz (ver Mapa 1: Quejas ante la CNDH sobre SEMAR, 2015 y comparar con Mapa 2: Quejas ante la CNDH sobre SEMAR, 2016). Las causas de estos vaivenes pueden identificarse con las directrices operacionales, pero también incidieron factores tales como la inseguridad regional, la gobernabilidad imperante e inclusive la corrupción y sus efectos sociales y políticos.

En el caso de Sinaloa, que ocupó el primer sitio en el registro de hechos violatorios institucionales en el 2015 (76 Quejas) para después tener un registro menor en el 2016 (38 Quejas), las acciones de SEMAR trascendieron los periódicos nacionales. En el 2015 se implementó una operación de gran envergadura con motivo de la fuga de Joaquín “Chapo” Guzmán del Penal de Alta Seguridad del Altiplano (Almoleza de Juárez). El despliegue regional incluyó un sinnúmero de operativos menores para cercar al narcotraficante, primero en la Sierra y después en la zona costera, centrando la atención en el llamado Triángulo de Oro y las “lazaros” asociadas al Cártel de Sinaloa (Badiraguato, Culiacán, Mazatlán, etcétera). La exitosa captura del capo llamó la atención de la prensa mundial por representar uno de los pocos triunfos indiscutibles en materia de seguridad en nuestro país.³⁰ La incidencia de un mayor número de denuncias ciudadanas fue resultado de la estrecha interacción con la población que se realizó en las operaciones. Tamaulipas representó un caso muy diferente en cuanto a las condiciones estructurales de la entidad. Se mantuvo en índices similares ambos años (62 Quejas en 2015 y 66 en el 2016), un reflejo de que se trata de un caso sumamente complejo. De hecho, la participación de la Secretaría de Marina en labores de seguridad pública en el Estado comenzó tiempo antes y no responde a una emergencia temporal (como en el caso de Sinaloa o Veracruz). Se trata de una de las regiones más asoladas por los efectos a largo plazo de la delincuencia organizada, que ha transformado ciertos puntos en auténticas “tierras de nadie” (como el caso del Valle de San Fernando o la llamada “Frontera Chica” de Matamoros a Reynosa). Considerando la confluencia de las actividades de narcotráfico, trata de personas y “ordeña de ductos” o “huachicoleo” (robo de combustibles y gases); se trata de una zona de altísima incidencia delictiva, en la que las fuerzas federales han debido reemplazar a las

³⁰ La operación fue considerada también resultado de la estrecha cooperación en materia de inteligencia por parte de las fuerzas armadas y diversos organismos internacionales. Se destacó en particular la capacidad operativa de la Infantería de Marina y las Fuerzas Especiales de la institución.

corporaciones policiacas por su ineficacia y la corrupción política. Tamaulipas representa un reto mayúsculo para el Estado mexicano, ya que la reconstrucción del tejido social será complicada, requiriendo medidas y recursos extraordinarios. Veracruz tuvo 39 Quejas registradas por la CNDH en el 2015 y casi las mismas en 2016, con 38. La incidencia delictiva fue agravada por uno de los gobiernos de mayor corrupción (conocida) en la historia del país, ya que durante el periodo del gobernador Javier Duarte (hoy sujeto a proceso penal) la seguridad pública se desarticuló de tal manera que las corporaciones policiacas municipales del sur del Estado fueron dadas de baja por completo. El gobernador solicitó apoyo institucional de la Marina en tanto se reconstruían (contrataban, adiestraban y pertrechaban) nuevos cuerpos policiacos, pero el presupuesto asignado desapareció junto con la familia del ex gobernador; a la fecha, SEMAR continúa brindando toda la seguridad pública en diversos puntos del Estado.

El segundo nivel de frecuencia de Quejas sobre la SEMAR ate la CNDH está constituido por los estados de Durango y Coahuila, ya que ambos fueron el escenario de algunos de los mayores índices de violencia en la última década. El periódico *Milenio* ha estimado que hubo alrededor de 2,853 ejecuciones relacionadas con las ODV en el primero de ellos y 2,550 en el segundo a lo largo del periodo 2007-2017. Esta violencia fue objeto de la atención y protección de las instituciones federales, por lo que la SEMAR desplegó efectivos importantes en ambos en los últimos dos años. Los operativos se centraron en la recuperación de seguridad ciudadana, interdicción e intercepción de narcotráfico y en el caso de Durango, parte de la exitosa operación para recapturar a Joaquín Guzmán. En el tercer nivel de frecuencia se encuentran entidades que pueden caracterizarse como algunas de las más peligrosas en la última década: Guerrero (10,569 homicidios relacionados con las ODV), Estado de México (4,433), Nuevo León (3,871) Sonora (3,099) y la excepción estadística, que es Quintana Roo (481). En todos estos casos el despliegue de la Marina fue resultado de crisis locales derivadas del choque entre ODV, la ineficacia policiaca y las fallas por omisión o comisión de las autoridades. Cabe resaltar que, en el último caso, la intervención en la entidad caribeña provino del surgimiento de brotes de violencia por la irrupción de nuevas ODV en el lucrativo mercado del narcotráfico y la trata de personas en los enclaves turísticos. Por último, los niveles cuarto y quinto, en los que encontramos a los restantes 22 Estados de la república la SEMAR han tenido un despliegue menor en efectivos y operativos, aunque de importancia fundamental para la seguridad. Debido a la menor frecuencia e intensidad del contacto con la población el número de Quejas ha permanecido relativamente estable. En casi todos los años analizados el Cuarto Nivel muestra menos de 10 Quejas por entidad, mientras que el Quinto Nivel tiene cifras menores a las cinco anuales.³¹

El análisis de las coordenadas espacio-temporales de las Quejas para 2015-2016 subraya que la intervención de la SEMAR se ha centrado en zonas y situaciones de alto riesgo para la seguridad interior de México. Entre los principales podemos enumerar las operaciones de interdicción o decomiso de bienes y personas relacionados con tráfico prohibidos, los operativos para neutralizar amenazas específicas, el apoyo directo en las labores de seguridad pública (que

³¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sistema Nacional de Alerta, en *op. cit.*, *supra* nota 2.

normalmente son realizadas por las corporaciones policiacas), restablecimiento del tejido social a través de acciones diversas, así como la protección y aseguramiento de bienes e instalaciones estratégicos. La correlación entre estas intervenciones (el despliegue de efectivos, los objetivos de la misión y los operativos para cumplirlos) y la afectación de los derechos humanos permite identificar condiciones particulares, focos de atención e implementar medidas adecuadas para aminorar su impacto social. Es evidente que la estrategia de intervención en zonas de alta incidencia delictiva y violencia implica que el teatro de operaciones es dinámico y que la adecuación táctica responde a los propósitos de cada caso.

Los operativos y las acciones en apoyo a la seguridad pública provocan una constante interacción de los efectivos de Marina con la población. El registro de Quejas de la CNDH nos ha servido para detectar las coordenadas geotemporales de los incidentes, pero también permiten identificar otras variables. La clasificación de Hechos Violatorios ha sido reformulada con el fin de determinar patrones y constantes y distinguirlos de los hechos aislados, por ejemplo.³² Debido a las limitaciones de espacio hemos seleccionado solamente algunos tipos, referentes a los de mayor gravedad, con el propósito de identificar y analizar las principales variables que inciden en la vulneración de los derechos humanos durante las labores de apoyo en seguridad pública. Asimismo, es conveniente la consulta de los mapas elaborados por el Sistema Nacional de Alerta de la CNDH para los años de 2015 y 2016, dado que la comparación entre el conjunto del Sector Seguridad y el correspondiente con el subconjunto de SEMAR arroja información útil para entender los patrones georreferenciados.³³ Por este motivo pragmático (la utilidad del método comparativo en la determinación de patrones de actuación y, por lo tanto, de posible optimización) hemos elaborado esta interpretación contrastando los registros del Sector Seguridad en conjunto con los correspondientes a SEMAR.

Los principales hechos violatorios, en razón de su gravedad dentro de los instrumentos internacionales y nacionales de los derechos humanos, encontramos que corresponden con cuatro tipos principales en el 2016 (véase el Mapa 2: Quejas ante CNDH sobre SEMAR, 2016). El primero en razón de su gravedad es la privación de la vida. Esta categoría es empleada por la CNDH como instrumento analítico previo al establecimiento de las condiciones exactas que permitan definir de manera jurídica cualquier pérdida de vida humana. A partir de estas investigaciones se puede precisar si se trata de un accidente, un homicidio (y las condiciones en que se presentó) o bien de una ejecución extralegal, lo que permite a la CNDH la resolución de un expediente a través de su atracción por

³² Como indicamos al inicio de este texto, hemos retomado la propuesta metodológica del *Justice in Mexico Project* para la taxonomía de los datos, considerando la heterogeneidad del registro de la propia CNDH. Esta metodología y sus consideraciones aparecen claramente explicadas en C. Daly, K. Heinle y D. A. Shirk, *op. cit.*, *supra* nota 4. En una obra anterior hemos expuesto las razones para retomar este modelo y lo aplicamos para el análisis de Quejas y Recomendaciones, lo cual puede encontrarse en C. Brokmann, *op. cit.*, *supra* nota 9.

³³ Para la consulta de esta importante base de datos, la CNDH ha establecido una página electrónica específica. Para el caso de los indicadores por área, los datos correspondientes con el Sector Seguridad pueden consultarse en: http://200.33.14.34:1001/ind_Sector_SM.asp?Id_Sec=2&p=1. En lo que se refiere a la distribución espacial de las Quejas referentes a SEMAR se pueden consultar en: http://200.33.14.34:1001/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=1063&p=1. Consultados en mayo de 2017.

alguna procuraduría o su clasificación como violación grave, por ejemplo. El Sector Seguridad tuvo 28 casos en total, de los cuales se encontró responsabilidad de SEMAR en seis. Este 21 % de participación ha sido explicado porque durante algunos operativos ha existido exceso de uso de fuerza y que en ocasiones esto deriva en la pérdida de vidas. Es fundamental la capacitación del personal en la implementación del protocolo de uso de la fuerza, vigente desde 2014, y que ha permitido disminuir los casos y sus efectos sobre la protección de vidas.³⁴ En segundo término, la desaparición forzada o involuntaria de personas, que conforma un complejo rubro para el cual resulta fundamental distinguir los dos tipos diferentes, comprendidos en la definición. La desaparición forzada se refiere al arresto, secuestro o cualquier forma de privación de la libertad en que participen directa o indirectamente agentes del Estado y que sea realizada de manera ilegal, no reconocida u ocultada, sustrayendo a la persona de la protección de la ley.³⁵ En el caso de la desaparición involuntaria de personas no se cuenta con conocimiento puntual de la posible participación directa o indirecta de agentes del Estado (pero se presume que no se trata de un secuestro u otras formas de desaparición). Durante el 2016 se registraron 15 casos de desaparición de personas en el Sector Seguridad, de los cuales la CNDH encontró responsabilidad de la SEMAR en cinco incidentes. Esta participación en el 33 % de los eventos señala una preocupante variable en ciertos operativos, que fueron objeto de atención especial por parte de la CNDH en sus investigaciones posteriores sobre los hechos.³⁶ Estos incidentes ocurrieron en Tamaulipas (cuatro) y Veracruz (uno), resaltando su importancia y correlación con dos de los operativos estatales más observados en el periodo. El tercer lugar lo ocupa una de los hechos violatorios de mayor gravedad, la tortura. En su definición como el acto de provocar dolor físico o psicológico grave a una persona, de manera deliberada, con un propósito específico (obtener una confesión o información, generalmente) e implica la participación de un agente del Estado (funcionario público).³⁷ De los 216 casos que se presentaron en el Sector Segu-

³⁴ Véase el documento: Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, *Diario Oficial de la Federación* 30/05/2014, En: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014, Consultado en diciembre de 2014.

³⁵ La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU la define de esta puntual manera: De acuerdo con la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas se entiende por desaparición forzada "el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley". En: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=653:desaparicion-forzada&Itemid=269, Consultado en julio de 2017.

³⁶ En los casos analizados por la CNDH se constató que hubo testigos de los siguientes hechos: la detención de personas (acusadas o señaladas por su presunta participación en hechos delictivos) por parte de personal identificado como parte de SEMAR, su presunto traslado a instalaciones de la propia Secretaría (en la mayor parte de los incidentes) y su posterior reporte como personas no localizadas o desaparecidas. La combinación de estos factores determina la presunción de responsabilidad institucional en los hechos descritos.

³⁷ La Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes señala en su artículo 1: "A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término 'tortura' todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando

ridad, la SEMAR fue responsabilizada en 15, lo cual representa el 6.9 %. Para la CNDH, a través del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), se trata de una de las violaciones que más lastiman a la sociedad por sus implicaciones abominables y subraya que ninguna circunstancia permite o tolera su práctica.³⁸ El cuarto y último hecho violatorio grave que hemos destacado el que comprende el trato cruel, inhumano o degradante, que está frecuentemente vinculado con la tortura, pero en el caso de SEMAR no se constata esta correlación. Se registraron 528 incidentes para el Sector Seguridad en 2016, de los cuales SEMAR estuvo involucrada en 63, representando el 11.93 %.

En términos de representatividad estadística existen otros hechos violatorios con mayor número de ocurrencias, pero consideramos que deberían ser abordados de manera diferente. Entre estas violaciones de los derechos humanos la CNDH ha señalado a SEMAR por la detención arbitraria (que ocurre cuando la detención de la persona se lleva a cabo sin contar con la orden judicial necesaria o bien por no poder demostrarse que ocurrió en alguno de los supuestos de la flagrancia) y la retención ilegal (se define así el evento en el cual la persona detenida no es puesta a disposición de la autoridad competente —el fiscal del Ministerio Público— de manera inmediata). Existen otras importantes violaciones de los derechos humanos que ocurren de manera predominante entre el momento (y condiciones) de la detención de la persona, su traslado y su puesta a disposición. Tal sería el caso del hecho violatorio clasificado como trato cruel, inhumano o degradante, cuya incidencia es notablemente mayor (casi el doble) que el caso de la tortura.

Estas variables y constantes, junto con nuestro anterior análisis de las Recomendaciones de la CNDH, nos lleva a considerar que los efectivos de Marina que han incurrido en presuntos hechos violatorios muestran un comportamiento muy diferente al de otras corporaciones de seguridad (como la Policía Federal, por ejemplo).³⁹ Si tomamos en cuenta que los cuatro hechos de mayor gravedad representan porcentajes muy distintos del total, podemos identificar hipotéticamente ciertos parámetros equivocados en la actuación de algunos efectivos. Para la identificación de los patrones de vulneración de los derechos humanos, sus causas, contexto y desarrollo, confirmamos nuestra hipótesis previa, consistente en complementar los datos de Quejas con elementos de las Recomendaciones de la propia CNDH. Resulta evidente que la correlación directa entre el despliegue naval y la frecuencia de las Quejas se ha transformado en los últimos

dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas o que sean inherentes o incidentales a éstas". En: <http://www.apr.ch/es/que-es-la-tortura/>, Consultado: en enero de 2017.

³⁸ Para mayor información referente a los informes y las siete recomendaciones que ha emitida el MNPT, ver: http://www.cndh.org.mx/Mecanismo_Nacional_de_Prevencion_de_la_Tortura, consultado en junio de 2017.

³⁹ El caso más evidente es la práctica de la tortura y tratos crueles o inhumanos, que mencionamos en las conclusiones del texto: C. Brokmann, *op. cit.*, *supra* nota 9. Es evidente que algunas corporaciones policíacas tienen prácticas que pueden ser clasificadas como tortura de manera más común, lo cual podría asociarse con la "necesidad" policíaca de obtener confesiones de los presuntos delincuentes, toda vez que los procedimientos de investigación no cumplen con los requisitos fundamentales en material forense y judicial. Nos parece fundamental avanzar en el análisis comparativo de los indicadores principales de la CNDH (Quejas y Recomendaciones) para cada autoridad responsable.

años, particularmente desde 2015, tendiendo a disminuir de manera constante.⁴⁰ Creemos que la interacción de ambas bases de datos (Quejas y Recomendaciones de la CNDH) puede ser un instrumento fundamental en la implementación de medidas estratégicas, tácticas y operacionales que posibiliten abatir estos índices más allá de lo alcanzado hasta ahora.

IV. Propuestas y conclusiones de trabajo

La disminución de los incidentes clasificados como hechos violatorios por parte de la CNDH se relaciona con una de nuestras hipótesis iniciales; uno de los ejes principales de la transformación institucional de las fuerzas armadas en los últimos años ha tenido como objetivo fortalecer la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.⁴¹ Las cifras confirman que las múltiples afirmaciones de estos nuevos lineamientos que han sido publicados por SEDENA y SEMAR pueden ser corroboradas.⁴² Esto no significa, por supuesto, que los riesgos para los derechos humanos hayan desaparecido o que hayan dejado de ser un tema de gran preocupación. Pero subrayan que el camino institucional seguido por las fuerzas armadas ha comenzado a rendir frutos en términos verificables. El punto de vista castrense es que los cambios forman parte de una nueva visión estratégica de sus funciones, que a través de los lineamientos operacionales y tácticos se apegan más al respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales. Las cifras relativas a las Quejas apoyan esta apreciación en sentido cuantitativo y proporcional. Las Quejas totales referentes a la Secretaría de Marina alcanzaron su máximo en 2011, con 495 registros. Representaron, en términos porcentuales, el 6.75 del registro total en 2011 y descendieron al 3.3 % en 2016. La tendencia a la baja marcó una disminución del 48 % en números absolutos y 52 % en proporción estadística.

El estudio de las Quejas resulta un apoyo fundamental para evaluar las políticas en materia de seguridad, los resultados de los operativos y los lineamientos tácticos utilizados en relación con la protección de los derechos humanos. A través de nuestro análisis estadístico de los indicadores de violaciones de los derechos humanos recabados por la CNDH, podemos afirmar de manera preliminar que:

⁴⁰ C. Brokmann, *op. cit.*, *supra* nota 9, pp. 542-543.

⁴¹ C. Brokmann, "Fuerzas Armadas y derechos humanos en el combate a la delincuencia organizada", en Patricia Galeana (coord.), *Historia de los ejércitos mexicanos*. México, Secretaría de la Defensa Nacional / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México / Secretaría de Educación Pública, 2013.

⁴² Consideramos que esta tendencia parece ser el resultado de políticas y acciones que la SEMAR ha emprendido en los últimos años, tales como el fortalecimiento de las áreas institucionales abocadas a la observancia, respeto, protección e investigación de los derechos humanos. Un ejemplo de estas innovaciones fue la creación de la Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos dentro de la SEMAR (que antes se encontraba dentro de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y tenía recursos menores). La profesionalización y diversificación de los instrumentos académicos en materia de derechos humanos, incluyendo: cursos, capacitaciones y sensibilizaciones, así como la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en todos los niveles académicos y con énfasis en su transversalización. El desarrollo de instrumentos jurídicos adecuados para dar un marco de mayor certeza a la actuación de la SEMAR en materia de apoyo en labores de seguridad pública.

- El registro de Quejas y Recomendaciones de la CNDH hacia las fuerzas armadas, previo al despliegue militar en apoyo a la seguridad pública de 2007, fue escaso, esporádico y no presenta elementos que permitan identificar patrones violatorios.
- El incremento en la capacidad humana y material de las ODV y sus efectos en la violencia social, agudizada desde el 2000, llevó al Ejecutivo federal a ordenar el despliegue de las fuerzas armadas en apoyo a las tareas de seguridad pública que tradicionalmente corresponden a las corporaciones de policía (municipal, estatal y federal).
- La movilización de las fuerzas armadas permitió solventar algunos de los problemas más urgentes de seguridad en algunas regiones, pero escaló la violencia ejercida por las ODV y trajo consigo una mayor interacción militar con la población civil, provocando una tendencia al alza en las Quejas y Recomendaciones.
- Esta tendencia se mantuvo constante, en el caso de la Secretaría de Marina, desde 2007 hasta 2011, aumentando paulatinamente hasta constituirse en una de las 10 instituciones más observadas por la CNDH en este último año.
- Los altos índices se estabilizaron a partir del 2011, correspondiendo con los años más violentos en términos de homicidios relacionados con las ODV (2010-2012), así como con mayores esfuerzos federales por detener la espiral de violencia nacional. La cima estadística se prolongó, nuevamente en el caso de SEMAR, hasta el 2014.
- A partir del 2015 se registra una tendencia a la baja en los indicadores de la Secretaría de Marina de los hechos violatorios de los derechos humanos que mantiene la CNDH.

La disminución, en términos absolutos y relativos, de las cifras de hechos violatorios que son considerados responsabilidad de las fuerzas armadas ha sido constante. En estos años, SEDENA tuvo una disminución del 65 % (2012-16), mientras que SEMAR logró descender en un 53 % (2013-16). Tomando en consideración únicamente el registro de Quejas referentes a las Fuerzas Armadas, desde 2012 su representación proporcional ha descendido del 5-6 % a 2-3 %. La disminución de frecuencia absoluta en el registro de Quejas también ha tenido una curva similar. Estas tendencias a la baja, en términos estadísticos, significan que las fuerzas armadas reciben menos observaciones de la CNDH desde hace algunos años. Las causas de fondo y coyunturales de esta reversión de las tendencias no han sido analizadas por completo todavía. De manera inicial, podemos observar que existen diferencias claras entre las instituciones militares, aunque siguen una similar pauta a la baja en los últimos años (hasta mediados del 2017).⁴³ Cabe señalar, empero, que la incidencia de diversas va-

⁴³ De hecho, la reducción en las cifras, identificada como una tendencia constante, a la baja apenas comienza a ser publicitada después de años de críticas por las razones contrarias. Creemos que primero sería necesario elaborar un estudio comparativo entre las corporaciones de seguridad y su relación con los principales indicadores de hechos violatorios de la CNDH (mismo que estamos desarrollando), después un análisis estadístico simple y, finalmente, proponer hipótesis contrastables para identificar los factores y variables que han incidido en el proceso. En todo caso, encontramos varias diferencias importantes en el registro estadístico entre SEMAR y SEDENA; ambas instituciones se hicieron cargo inicialmente de regiones muy diferentes; los operativos montados en cada caso tuvieron marcadas distinciones estratégicas y tácticas; los objetivos delimitados fueron desplazados temporalmente y; la encomienda

riables (revisadas al inicio del texto) hace imposible afirmar la existencia de una relación causal en el comportamiento de los indicadores empleados, aunque ciertamente se encuentran tendencias alentadoras en algunos aspectos.

Como apunte previo, consideramos que la condición de las Recomendaciones de la CNDH muestra una conducta análoga, aunque debido a su naturaleza jurídica (muy diferente a las Quejas), no constituyen un indicador óptimo para estos fenómenos en términos espacio-temporales.⁴⁴

Las fuerzas armadas desempeñan una función fundamental en las democracias liberales como nuestro país. La crisis provocada por la delincuencia organizada llevó a que el Ejecutivo federal solicitara la participación de estas instituciones en apoyo a las labores de seguridad pública e interior, poniendo en riesgo los principios constitucionales y la mayor interacción con la población civil provocó una grave escalada en el registro de hechos violatorios por parte de las comisiones y organizaciones de derechos humanos.⁴⁵ La CNDH ha complementado las diversas declaraciones de su Presidente, el Licenciado Luis Raúl González Pérez, en un importante Posicionamiento al respecto, señalando que:

Esta Comisión Nacional ha insistido en que los problemas de seguridad y justicia que nuestro país enfrenta se deben abordar bajo un esquema amplio, en el que se traten de manera conjunta e integrada la parte procedimental del Sistema de Justicia Penal, junto con la estructura y esquema de procuración de justicia, para concretar de manera pertinente el cambio de la actual Procuraduría General de la República a una Fiscalía General autónoma, independiente y eficaz, así como determinar el tipo de policía que asumirá sustantivamente las tareas vinculadas a la seguridad pública, precisando los modelos bajo los cuales se daría su operación.⁴⁶

Es en este marco institucional que realizamos el análisis de las principales tendencias estadísticas relativas a las Quejas como uno de los principales indicadores institucionales de hechos violatorios de los derechos humanos. Estas tendencias han sido enfrentadas a través de diversas medidas institucionales, estratégicas y operacionales que han logrado disminuir los índices e indicadores

del Ejecutivo federal a cada corporación fue cambiando conforme avanzaron los años. Para un análisis preliminar del fenómeno, véase C. Brokmann, *op. cit.*, *supra* nota 9. Para los datos básicos referentes a los últimos años del registro de Quejas, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sistema Nacional de Alerta, en *op. cit.*, *supra* nota 2.

⁴⁴ Las Recomendaciones de la CNDH mantienen un comportamiento estadístico análogo a las Quejas en cuanto a las grandes tendencias al alza, la estabilización y un paulatino descenso. No obstante, por tratarse de instrumentos jurídico más profundos y analíticos, su significado estadístico y para la evaluación de la protección de los derechos humanos es muy diferente. Debido a este razonamiento, como apuntamos anteriormente, hemos dejado para un texto posterior su estudio con mayor profundidad. Baste señalar que, al considerar las fuerzas armadas en conjunto, su registro esporádico comenzó desde 1991, pero fue a partir del 2007 que aumentaron los índices de manera alarmante. La cúspide de las Recomendaciones se situó entre 2009 y el 2011, comenzando un descenso lento a partir de ese año. Al distinguir el caso de SEMAR, podemos identificar una curva normal, con altos niveles entre 2010 y 2012, paulatino descenso y un alza preocupante en 2016. Esta última, no obstante, corresponde con investigaciones de hechos violatorios previos, por lo que no debe ser considerada a la misma luz que el registro de Quejas. Para corroborar estos datos, el registro se encuentra en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>, consultado en agosto de 2017.

⁴⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sala de Prensa, *op. cit.*, *supra* nota 12.

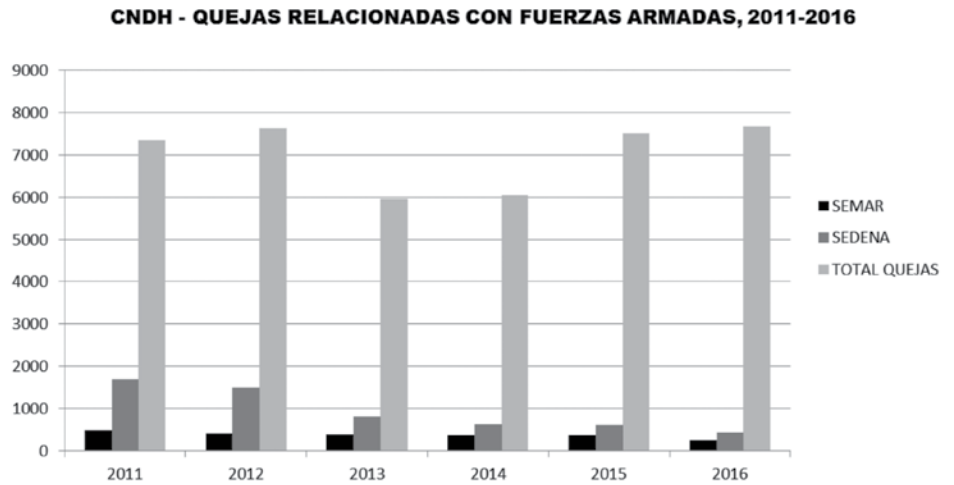
⁴⁶ Posicionamiento de la CNDH ante la inminente discusión de la propuesta de Ley en Materia de Seguridad Interior en el Senado de la República, Comunicado de Prensa DGC/411/17, Ciudad de México a 4 de diciembre de 2017, en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_411.pdf, consultado en diciembre de 2017.

estadísticos, aunque continúan siendo preocupantes. El hecho de que la hipótesis original de este trabajo sea corroborada por la correlación directamente proporcional entre las Quejas presentadas ante la CNDH y los procesos institucionales para enfrentar la crisis de hechos violatorios de los derechos humanos no significa que se trate de la única variable que pueda explicar el fenómeno. El resultado principal ha sido una importante disminución en los hechos violatorios que ha fortalecido la cooperación interinstitucional, pero la solución definitiva es el fortalecimiento de Estado de Derecho, objetivo común del binomio conformado por los derechos humanos y la seguridad.

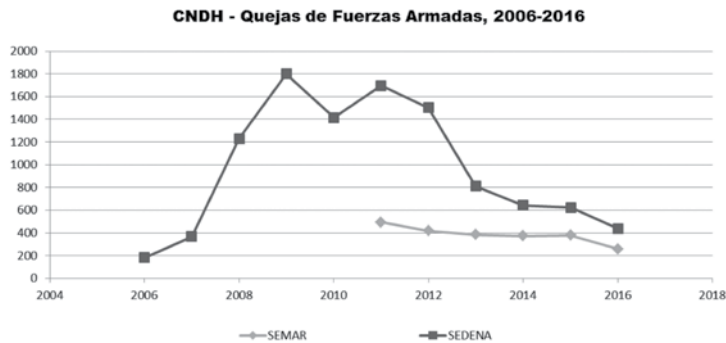
V. Anexo

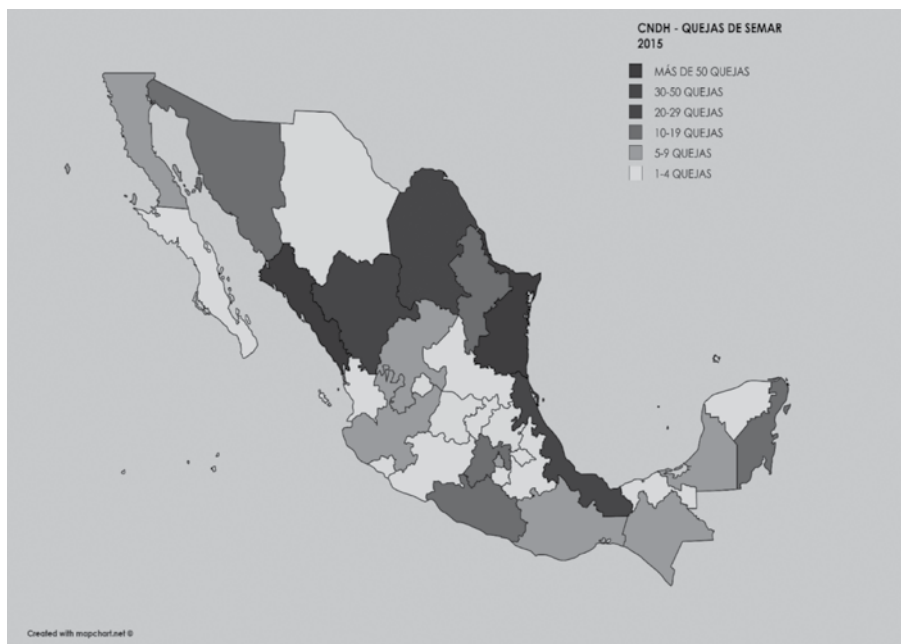
NOTA: Tablas Estadísticas y Mapas son de elaboración propia, con base en información oficial de las publicaciones y página electrónica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CUADRO 1: Proporción de Quejas ante la CNDH sobre Fuerzas Armadas, 2006-2016



CUADRO 2: Quejas ante CNDH referentes a SEMAR y SEDENA



MAPA 1: Quejas ante CNDH sobre SEMAR, 2015**MAPA 2: Quejas ante CNDH sobre SEMAR, 2016**

Recepción: 6 de octubre de 2017
Aprobación: 23 de octubre de 2017

Las Recomendaciones Generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Arturo Guillermo Larios Díaz*

RESUMEN: En el presente artículo, se aborda el tópico de las recomendaciones generales, como un instrumento relevante de la CNDH para desarrollar su cometido institucional de protección de los derechos humanos. A través de ellas, aparte de conocer y corregir los casos concretos de violación, la institución orienta a las autoridades respecto a la supresión de las prácticas administrativas y gubernamentales que representan un riesgo u obstaculizan la vigencia de los derechos fundamentales. En este sentido, sirven para promover modificaciones a la legislación, a los programas gubernamentales y a las políticas públicas; pero también influyen en los usos cotidianos y en la percepción social, propiciando avances significativos en el desarrollo de una cultura de los derechos humanos, con base en las atribuciones contenidas en los Principios de París. Por otra parte, se hace referencia de algunas figuras similares en los Sistemas de protección de derechos humanos de otros países, como España, El Salvador y Colombia; se presenta un panorama de las recomendaciones generales emitidas a la fecha por la Comisión Nacional; y se esbozan algunas propuestas, en afán de fortalecer esta figura: su inclusión en el texto de la Constitución; la ampliación del espectro de sus destinatarios y el incremento de su difusión, para conocimiento de un mayor número de personas.

ABSTRACT: In this article, the topic about General Recommendations is approached as a relevant instrument of the National Commission of Human Rights in order to develop its institutional goal of protecting Human Rights. Throughout these recommendations, particular cases of violations are known and corrected, as well as, they guide the authorities to eliminate administrative and governmental practices which are considered as a risk or as an obstacle to Human Rights. In this context, the recommendations are used to promote some modifications to the legislation, governmental programmes and public policies; they also influence the quotidian practices and the social perception. They encourage significant advances in the development of the Human Rights culture which is supported in attributions from the Paris Principles. On the other hand, some similar instruments of Protection Systems of Human Rights in other countries are referred in this paper, such as Spain, Salvador and Colombia. Therefore, this study presents an up to date panorama of the General Recommendations issued by the National Commission. Finally, the author drafts some proposals with the objective to strengthen this instrument: to include it in the Constitution, to become the range of recipients wider, and to increase its diffusion in order to more people know it.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos, *Ombusdam*, Recomendaciones, Recomendaciones generales, Políticas públicas

KEYWORDS: Human Rights, *Ombusdam*, Recommendations, General recommendations, Public politics

SUMARIO. I. Introducción. II. Antecedentes del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. 1. Antecedentes universales del *Ombudsman*. 2. Antecedentes nacionales del *Ombudsman*. III. Surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. IV. Las Recomendaciones. V. Las Recomendaciones Generales. 1. Experiencias en otros países de Iberoamérica. VI. Un panorama de las Recomendaciones Generales. VII. Perspectivas. VIII. Consideraciones generales.

I. Introducción

La causa por los derechos humanos inició en nuestro país hace mucho tiempo. Al respecto, diversos antecedentes históricos dan cuenta de que ha sido una preocupación constante de la sociedad mexicana, por lograr que sus integrantes vivan en la condición de seres humanos libres y dignos. Como Nación independiente, México ha vivido diversas etapas, en la que los esfuerzos colectivos se han encaminado a la obtención y consolidación de un orden jurídico nacional, dotado de una Constitución, como eje fundamental que le proporcione estructura y lo articule. No menos importantes han sido los empeños dedicados a la creación de sistemas que aseguren a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales. A este respecto, nuestro país ha podido contar con el Sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos, desde mediados del siglo XIX, y con el Sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, hacia las postrimerías del siglo XX. Ambos sistemas han aportado su noble contribución para que en México se contrarreste la arbitrariedad y el abuso del poder, y, asimismo, se respeten los derechos que toda persona tiene.

Para tal propósito, el Sistema no jurisdiccional ha tenido en las Recomendaciones, al instrumento esencial con las que señala ante la opinión pública a las autoridades que hacen un mal ejercicio del servicio público y violentan los derechos humanos, en un caso específico. Sin embargo, es relevante destacar que el *Ombudsman* también cuenta con el mecanismo de las Recomendaciones Generales, a través de las cuales no se dirige a las autoridades responsables de una transgresión a los derechos humanos en un asunto concreto, y sí, en cambio, a las autoridades que, en general, participan de algunas prácticas que propician dichas violaciones, para que, con dicho señalamiento, se tomen las medidas oportunas que modifiquen las disposiciones normativas correspondientes, se corrijan las prácticas administrativas viciadas o se instrumenten políticas públicas que impacten en la eliminación de lo que incide negativamente en la esfera de derechos de las personas.

En este trabajo se intenta exponer de manera muy general el origen y el desarrollo de las Recomendaciones Generales, así como el bosquejo de algunas modificaciones a esta figura, a fin de que, eventualmente, puedan cobrar un mayor

grado eficacia o incrementen su impacto social, en beneficio de los derechos humanos de los gobernados y, en consecuencia, del Estado Democrático de Derecho.

II. Antecedentes del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México

En la actualidad, el orden jurídico mexicano cuenta con dos grandes sistemas para la defensa y protección de los derechos humanos: el Sistema jurisdiccional y el Sistema no-jurisdiccional, los cuales, lejos de ser antagónicos, son más bien complementarios, porque, aunque desarrollan su actividad institucional en muy diversa forma, persiguen las mismas finalidades. El Sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos, existe desde la promulgación de la Constitución Federal de 1857, y en éste, corresponde a las autoridades judiciales, a través de sentencias, determinar si existe una violación a estos derechos respecto de los casos que se ponen a su consideración, atendiendo aspectos de constitucionalidad y legalidad. En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el máximo órgano jurisdiccional de nuestro país, protege los derechos fundamentales mediante el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, fundamentalmente.

Por otra parte, el Sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos, recibe las quejas de los gobernados acerca de las violaciones a los derechos humanos realizadas por las autoridades administrativas, y con base en ellas y en las investigaciones que se realicen al respecto, emite Recomendaciones. Tal sistema se integra con las instituciones a quienes la propia Constitución asigna esta función, y que se dividen en dos ámbitos: a) el relativo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y b) el de las Comisiones de derechos humanos de las 32 entidades federativas.¹

En tal sentido, la CNDH es el organismo constitucional autónomo que se encarga de la protección no-jurisdiccional y promoción de los derechos humanos en México. Conoce de las quejas que las personas interponen por la presunta vulneración de sus derechos humanos, atribuidas a las autoridades federales, con excepción de las del Poder Judicial de la Federación. Sus funciones se desarrollan bajo el esquema de un procedimiento breve y sencillo, y cuando de las investigaciones que efectúa resulte una violación de los derechos humanos, emite Recomendaciones públicas que son dirigidas a los funcionarios públicos responsables de dicha transgresión. El fundamento doctrinal de la CNDH se encuentra en la figura jurídica del *Ombudsman* escandinavo, la cual fue creada a inicios del siglo XVIII, y que experimentó una larga evolución, para ser posteriormente adoptada por otros países, los cuales la modificaron en cada caso, de acuerdo con sus propias tradiciones jurídicas y necesidades sociales. Con base en ello, se generaron en el mundo, de manera paulatina, tres modelos de *Ombudsman*: el modelo clásico, el ibérico y el latinoamericano.²

¹ Cf. Luis Raúl González Pérez, "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México", *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, A. C., Puebla, vol. V, núm. 28, diciembre de 2011, pp. 102-103.

² Cf. Mireya Castañeda, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 12 (Col. de Textos sobre Derechos Humanos).

1. Antecedentes Universales del Ombudsman

El modelo clásico surgió en Suecia, cuando en 1713, el rey Carlos XII creó la figura del *Ombudsman* para ejercer un control sobre los funcionarios de su gobierno durante sus ausencias, con la función esencial de velar por la legalidad de los actos de las autoridades administrativas. La institución se constituyó presidida por un comisionado parlamentario, el cual debía recibir los reclamos de los gobernados acerca de la legalidad de la actuación de los funcionarios administrativos, para hacer que éstos modificaran su comportamiento a través de la persuasión. Después de un largo desarrollo en su ámbito de origen, lo que implicó una serie de interesantes y complejas modificaciones, durante el siglo XX, la figura se extendió a otros países de la región, como Finlandia, en 1919; Dinamarca, en 1953, y Noruega, en 1962, adaptándose a la realidad de cada caso. Después, la institución fue adoptada por Nueva Zelanda, en 1962; por el Reino Unido, en 1967; por Francia, en 1973 y por Australia, en 1976.³

En lo que respecta al modelo ibérico, éste surgió en Portugal, con el Promotor de la Justicia, en 1976, y en España, con el Defensor del Pueblo, en 1978. No obstante, el caso español reviste una especial importancia, por ser producto de los debates del Congreso del que surgió una nueva y muy avanzada Constitución, en ese año, después de la prolongada dictadura de Francisco Franco, pero, además, porque a las tareas tradicionales del *Ombudsman*, los miembros del Constituyente español añadieron la tutela de los derechos humanos. Efectivamente, en los debates hubo para quienes la figura del *Ombudsman* debía ser un órgano de control administrativo y para quienes debía ser un órgano de tutela constitucional, criterio que finalmente prevaleció y que se incorporó en el texto constitucional. Una vez establecido, el Defensor del Pueblo cobró importancia para la sociedad hispana, aunque también más allá de sus fronteras, ya que la misma denominación fue adoptada por algunos países latinoamericanos, al introducir la figura en su sistema jurídico.⁴

De algún modo, el modelo latinoamericano fue secuencia del *Ombudsman* ibérico, ya que, al inicio de la década de los ochenta, se conjugaron dos factores para su adopción: por una parte, la simpatía que despertó el Defensor del Pueblo entre los juristas latinoamericanos, lo que se hizo notorio al organizarse algunos importantes eventos académicos, como el Primer Coloquio sobre el Proyecto "*Ombudsman* para la América Latina", celebrado en Caracas, Venezuela, en 1983, en donde se expusieron interesantes estudios y se ventiló la conveniencia de incorporar la figura en los sistemas jurídicos de los países de la región; por la otra, que dicha incorporación se percibiera como una necesidad, pues durante las décadas inmediatamente anteriores, en algunos de estos países, habían surgido regímenes militares de corte autoritario o, aunque no hubiera un régimen castrense, se llegaron a registrar episodios de brutal represión, lo que de una u otra forma afectó los derechos humanos. Es importante destacar que las instituciones del *Ombudsman* en América Latina, comparten la característica de no estar sujetas a formalismos jurídicos para atender los casos que requieren su intervención, lo gratuito de sus servicios y su autonomía institucional, a pesar

³ Cf. *Ibidem*, pp. 15-17.

⁴ Cf. *Ibidem*, pp. 17-18.

de tener un carácter público. Habría que añadir que gran parte de estos organismos arrojan como resultado de su labor Recomendaciones no vinculantes. El primer país de la región que introdujo en su orden jurídico al *Ombudsman*, fue Guatemala, en 1985, y poco después México, en 1990, para continuar su paulatina incorporación en otros países de América Latina, durante los siguientes años.⁵

No obstante lo anterior, hay quien afirma que Puerto Rico cuenta desde 1977 con un *Ombudsman* y que, en consecuencia, es el verdadero pionero de América Latina en esta materia, pues la figura del Procurador del Ciudadano fue incluida en la Ley Orgánica Número 134, del 30 de junio de ese año, y desde entonces desempeña una labor constante y efectiva de fiscalización y control de la administración en la isla.⁶

2. Antecedentes nacionales del Ombudsman

La Procuraduría de Pobres, en San Luis Potosí, creada en 1847 por el Legislativo local, a propuesta del célebre diputado Ponciano Arriaga, es citada con frecuencia como el más remoto antecedente del *Ombudsman* mexicano. Esta institución “buscaba reparar cualquier vejación, maltrato o tropelía que cometiera una autoridad o un funcionario público del ámbito judicial, político o militar”. La ley respectiva instituía tres procuradores, quienes tenían, entre otras funciones, la de realizar visitas a “los juzgados, oficinas públicas, cárceles y otros lugares”; de oficio, iniciar “las quejas ante las oficinas del Estado”;⁷ y formular recomendaciones a las autoridades que no cumplieran con sus funciones. Sin embargo, esta procuraduría –cuya existencia fue efímera– careció de independencia y autonomía, rasgos indispensables en las instituciones de promoción y protección de los derechos humanos.⁸

Mucho tiempo después, durante la segunda mitad del siglo XX, surgieron diversas instituciones a las que se les ha tratado de identificar como antecedente de la figura del *Ombudsman*, tal es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), creada en 1976; de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, del Gobierno del Estado de Nuevo León, de 1979, y de la Procuraduría Social de la Montaña, del Estado de Guerrero, de 1989, entre otras. En realidad, en el país, son dos los casos previos más aproximados a la idea del *Ombudsman*: en primer término, la Defensoría de los Derechos Universitarios, creada en 1985 en el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México, por el Consejo Universitario, con las atribuciones de atender las reclamaciones individuales del estudiantado y del personal académico de la Máxima Casa de Estudios, por la afectación de los derechos reconocidos por la legislación universitaria; así como realizar las investigaciones necesarias, a petición de parte

⁵ Cf. *Ibidem*, pp. 18-19.

⁶ Cf. Álvaro Gil Robles, “El Defensor del Pueblo y su impacto en España y América Latina”, en Antônio A. Cançado Trindade y Lorena González Volio (comps.) *Estudios básicos de derechos humanos II*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Fundación McArthur / Comisión de la Unión Europea, 1995, p. 471. (Serie: Estudios de Derechos Humanos II).

⁷ Cf. Maricruz Jiménez Trejo y Laura Ruiz García, “El Ombudsman”, en Raymundo Gil Rendón (coord.), *Derecho procesal constitucional*. Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., FUNDAp / Instituto Internacional del Derecho y del Estado, A. C., 2004, p. 127.

⁸ Cf. M. Castañeda, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 26-27. Se puede apreciar, de alguna forma, que con la Procuraduría de Pobres ya se empieza a hablar de *recomendaciones*.

o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad; y con posterioridad, la Procuraduría de Protección Ciudadana, del Estado de Aguascalientes, surgida en 1988.⁹

No obstante, la instauración del *Ombudsman* en México ofrece un antecedente formal más directo, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de febrero de 1989, el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en cuyo texto se incluyó la Dirección General de Derechos Humanos. A dicha instancia se le otorgó entre sus funciones, atender las quejas administrativas sobre violación a los derechos humanos que presentaran los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al secretario del ramo acciones para su inmediata resolución. Si bien lo anterior hizo evidente el interés de las autoridades federales por la materia, en realidad esta unidad administrativa presentó un perfil discreto y bastante lejano del que podría tener un verdadero *Ombudsman*.¹⁰

III. Surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Hacia el final de la década de los ochenta, en el ámbito internacional se cuestionaba si en nuestro país eran respetados los derechos humanos, ante las expectativas de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Estados Unidos, México y Canadá. A las presiones internacionales se sumó el creciente número de violaciones en esta materia, lo que propició que diversas organizaciones nacionales no gubernamentales denunciaran tales atropellos y exigieran a las autoridades medidas de mayor alcance para combatirlos. El 6 de junio de 1990, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó el Decreto presidencial que creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y cuya principal atribución consistió en: “Hacer las recomendaciones y en su caso las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos”.¹¹

En el decreto se dotó a la figura del *Ombudsman* de algunos rasgos inéditos hasta ese momento en el mundo, destacando especialmente dos: en primer lugar, que si bien la CNDH estaría encabezada por un presidente, también tendría en su estructura un Consejo, el cual estaría integrado por diez prestigiados miembros de la sociedad mexicana, de las más diversas ideologías y profesiones, con la función de discutir los lineamientos generales de acción del *Ombudsman*; en segundo lugar, la atribución de la CNDH de difundir, divulgar, capacitar y fortalecer la cultura de los derechos humanos; así, el *Ombudsman* mexicano sumó al objetivo de que no existiera violación a los derechos humanos que quedara en la impunidad, la tarea preventiva de difundir en qué consistían tales derechos, así como los mecanismos para su protección.¹²

⁹ Cf. L. R. González Pérez, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 106-107. Cf. M. Castañeda, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 27-28.

¹⁰ Cf. *Ibidem*, p. 28.

¹¹ Cf. L. R. González Pérez, “Consideraciones sobre el comienzo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 1, núm. 1, 2006, pp. 31-32.

¹² Cf. *Ibidem*, p. 32.

Sin embargo, la CNDH tuvo que enfrentarse al desconocimiento y al escepticismo. La misma voz *Ombudsman* resultaba extraña para no pocos. En lo jurídico, se cuestionó que su creación hubiese sido a través de un Decreto del presidente de la República; asimismo, que surgiera como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; y, por último, que la designación del *Ombudsman* estuviera a cargo del Ejecutivo Federal, lo que despertaba suspicacias acerca de su autonomía, entre algunos sectores de la sociedad. Si bien hubo críticas, unas fueron justificadas, pero otras eran tendenciosas, producidas por quienes sentían la afectación de sus intereses. En tal sentido, el primer presidente de la CNDH, el doctor Jorge Carpizo, coincidió en que la base jurídica de la institución no era la más apropiada, pero asimismo sostuvo que no había marcos jurídicos inmutables y que el *Ombudsman* era susceptible de ser enriquecido y perfeccionado. La CNDH desarrolló su trabajo, en espera de los resultados. Ejerció su autonomía con determinación en los hechos y dirigió diversas recomendaciones a servidores públicos de la más variada jerarquía, incluso secretarios de Estado y gobernadores. El número de quejas recibidas por la CNDH durante sus dos primeros años de existencia, hizo evidente que se trataba de una institución reconocida, aceptada y con arraigo social, esto es, una instancia efectiva para defender los derechos fundamentales de los gobernados del abuso y las arbitrariedades de los órganos del poder público. De esta forma, se presentaron las condiciones necesarias para que la CNDH fuera incluida en el texto de la Constitución Federal.¹³

A través de su existencia, el *Ombudsman* se ha hecho presente en la Carta Magna, mediante cuatro importantes reformas. La primera de ellas, en 1992, cuando se introdujo la figura al texto Constitucional, al crearse el Sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, con la CNDH investida de atribuciones en el ámbito federal y con las comisiones de las diferentes entidades federativas, con competencia en el ámbito local, a través de la adición de un Aparatado B, al artículo 102. Las subsecuentes reformas a la Constitución, en 1999, 2006 y 2011, en mayor o menor medida, contribuyeron al desarrollo institucional del *Ombudsman*, en cuanto a su naturaleza, estructura, competencia y atribuciones, o robustecieron el tratamiento integral de la protección de los derechos humanos en el país.

IV. Las Recomendaciones

El fin último y de mayor trascendencia de la actividad institucional de la CNDH, es la de proteger a las personas de la violación de sus derechos humanos, así como prevenir la repetición o generación de futuras violaciones por parte de alguna autoridad. Es por ello que el instrumento por excelencia con el que cuenta el *Ombudsman* nacional y sus homólogos estatales para tales efectos, son las Recomendaciones. Éstas son, en sí, una de las principales diferencias respecto de la actividad institucional del Poder Judicial, ya que, mientras que éste emite sentencias con carácter vinculatorio, el *Ombudsman* produce Recomendaciones, a través de las cuales hace públicas las violaciones de derechos

¹³ Cf. *Ibidem*, pp. 32-33.

humanos y de esta manera, señala el hecho que las causa y la autoridad específica que lo comete. En opinión de Luis de la Barreda:

[...] la recomendación debe ser un recurso extremo, una última ratio, no solo porque la amigable composición es más rápida y porque el *ombudsman* no es un enemigo de la autoridad sino un colaborador para la realización de la justicia en el caso concreto, sino, sobre todo, en consideración a que debe evitarse el desgaste del arma más espectacular de que dispone el defensor de los derechos humanos.

Más adelante agrega: “cuando el *ombudsman* emita una recomendación, debe poner toda su energía, toda su fuerza moral, todo su prestigio en lograr que se cumpla, pues el incumplimiento erosiona el fundamento de la institución.”¹⁴

De esta forma, el éxito de los organismos protectores de derechos humanos habrá de verse cuando prácticamente todas sus Recomendaciones se cumplan y solo por excepción una Recomendación no sea atendida. Este reto no solo es para los *Ombudsmen* del país, sino para el conjunto de la sociedad, y consiste en que el costo político para la autoridad que no cumpla íntegramente y de manera pronta con lo recomendado sea tan alto, que ninguna quiera correr el riesgo, sin embargo, esto habrá de materializarse en la medida en que se consolide una cultura de los derechos humanos. En tal sentido, los funcionarios públicos deben asumir el compromiso de cumplir plenamente las Recomendaciones y no simular su disposición para asumirlas. Por su parte, los medios de comunicación deben dar una mayor cobertura a la causa de los derechos humanos y más espacio a la difusión de las Recomendaciones, así como denunciar con todo vigor a los funcionarios que no las cumplan.¹⁵

Para generar una Recomendación, el visitador que conoce del caso, cuenta con el apoyo de especialistas en diversos campos de la ciencia para realizar una minuciosa investigación que comprende el estudio de los hechos, los argumentos y las pruebas del caso, con lo que le es posible identificar si una autoridad ha incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos. De esta forma, se pueden reunir elementos suficientes para determinar si es factible un proceso amigable de solución del conflicto entre las partes, y en un segundo plano, si se puede emitir una Recomendación que señale las medidas procedentes para garantizar la efectiva restitución de los derechos que han sido violentados. El artículo 132, del Reglamento Interno de la CNDH, establece que las Recomendaciones deben contener la descripción de los hechos violatorios de derechos humanos; la enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos; la descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron; las observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporta la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y las recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la vio-

¹⁴ Luis de la Barreda Solórzano, “Los desafíos del *Ombudsman*”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho procesal constitucional*. 4a. ed. México, Porrúa / Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. II, p. 1421.

¹⁵ Cf. *Ibidem*, pp. 1422-1423.

lación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.¹⁶

Las Recomendaciones deben notificarse en forma inmediata a la autoridad o servidor público al que van dirigidas y tienen una naturaleza pública, por lo que aparecen en la *Gaceta* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En respuesta, la autoridad o servidor público que recibe una Recomendación debe informar si la acepta, para lo cual habrá de presentar las pruebas correspondientes de su cumplimiento. La CNDH tiene competencia para dar seguimiento al cumplimiento por parte de la autoridad. El primer párrafo del artículo 46 de la Ley de la CNDH, establece como características de las Recomendaciones que deben ser públicas y no tener carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales estén destinadas, por lo que no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. Por lo tanto, la Recomendación formalmente es un acto público no potestativo, es decir, que se emite en orden al bien público, pero carece de sanción coactiva, propia de los actos emanados de alguno de los poderes públicos. No obstante, cuando las autoridades o servidores públicos no acepten o no cumplan las Recomendaciones, deben comunicarlo, fundando y motivando públicamente su decisión. Sin embargo, a petición de los organismos de derechos humanos, podrán ser llamados por la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, o por las Legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, para que expliquen el motivo.¹⁷

V. Las Recomendaciones Generales

El *Ombudsman* tiene una gran responsabilidad cuando conoce de un asunto derivado de una queja concreta presentada por un gobernado, para hacer las investigaciones respectivas y generar, de ser el caso, una Recomendación a la autoridad responsable de una violación de derechos humanos. No obstante, en el ejercicio de sus funciones de defensa y promoción de dichos derechos, no se debe circunscribir al conocimiento e investigación de las quejas presentadas y proporcionar orientación a las víctimas de las mismas, sino que, como un aspecto que asimismo resulta esencial, debe avocarse a prevenir tales violaciones, así como contribuir a identificar y modificar las prácticas administrativas y gubernamentales que constituyan un peligro o un obstáculo para la vigencia de los derechos humanos. En otras palabras, la acción institucional del *Ombudsman* no se debe limitar a conocer y corregir los casos concretos de violación a los derechos humanos, sino que se debe orientar asimismo a promover modificaciones a las normas y prácticas administrativas, pero también a impactar en la cultura y en las conductas sociales, de tal forma que se logren avances significativos en la permanencia y consolidación de los derechos fundamentales. Al respecto, habría que considerar que en la ley que rige a la CNDH, en su artículo

¹⁶ Cf. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Las Recomendaciones en materia de Derechos Humanos*, (Consulta: 15-11-2017). Disponible en: http://www.liceoupq.edu.mx/cndh/descargables/pdf_seccion/cndh_1_2_2.pdf.

¹⁷ Cf. *Idem*.

6o., fracción VIII, se establece como una de sus atribuciones: “Proponer a las diversas autoridades del país que en el exclusivo ámbito de su competencia promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos”. Acorde con la disposición anterior, se propuso al Consejo Consultivo que el Reglamento Interno fuera modificado para que se pudieran emitir Recomendaciones de carácter general que permitieran a la CNDH cumplir con esta función fundamental para la institución del *Ombudsman*. Por ello, el Consejo Consultivo de la CNDH, en su sesión ordinaria número 141, del 12 de septiembre de 2000, aprobó la adición al Reglamento Interno, del artículo 129 bis, publicándose tal modificación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de noviembre de ese mismo año, en los siguientes términos:

La Comisión podrá emitir también Recomendaciones Generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos. Estas Recomendaciones se elaborarán de manera similar a las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión en cada una de las Visitadurías, previo acuerdo del Presidente. Antes de su emisión se harán del conocimiento del Consejo. Las Recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos: 1. Antecedentes; 2. Situación y fundamentación jurídica; 3. Observaciones, y 4. Recomendaciones. Las Recomendaciones Generales no requerirán aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas y se publicarán también en la *Gaceta*, pero se contabilizarán aparte y su seguimiento será general.¹⁸

Si se considera su concepción, a las Recomendaciones Generales puede vérselas como un importante vehículo de difusión de la doctrina de los derechos humanos, pero, también como un factor para el desarrollo de una tendencia doctrinal propia, vinculada con las circunstancias concretas de nuestra particular dinámica social, sin perder de vista que, como sociedad y como país, todavía nos falta dar muchos pasos para consolidar una cultura de los derechos humanos. Las Recomendaciones Generales posibilitan a las autoridades la aplicación de la doctrina a situaciones concretas, así como regular sus actividades y diseñar sus políticas de actuación y sus programas de capacitación. Las Recomendaciones Generales son conocidas, estudiadas y aprobadas por el Consejo Consultivo, por la relevancia que tienen respecto de su impacto en la sociedad. Si bien este tipo de Recomendaciones no requieren la aceptación de las autoridades a las que van dirigidas, debido a que no están encaminadas a resarcir la violación de un asunto concreto, por otra parte, persiguen establecer pautas generales para mejorar el desempeño institucional de las autoridades y asegurar la protección de los derechos humanos en México. Por ello, su seguimiento también es de

¹⁸ Cf. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Presentación” a la *Recomendación General Número 5*. México, CNDH, 14 de mayo de 2003. (Consulta: 15-11-2017). Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_005.pdf.

carácter general, en cuanto al avance que se tenga al respecto y la vigencia de los derechos humanos, en el tema específico de que se trate.¹⁹

Desde la perspectiva de Luis García López-Guerrero, las Recomendaciones Generales se emiten cuando se trata de casos de especial relevancia y trascendencia, los cuales pueden incidir en la conciencia nacional. Pero además, considera a los Informes especiales, como instrumentos que se emiten cuando un asunto por su importancia o gravedad lo requiere, lo que hace que ambos mecanismos respondan al interés que tiene la CNDH en que se hagan evidentes y se atiendan, desde un enfoque estructural y de política de Estado, las violaciones más graves y reiteradas que afectan a la sociedad, reforzando los criterios reflejados en las Recomendaciones derivadas de casos particulares, pero con un efecto *erga omnes*, equivalente al que tienen las acciones de inconstitucionalidad.²⁰

Posteriormente, en virtud de una nueva modificación el Reglamento Interno de la CNDH, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de septiembre de 2003, el numeral 129 bis, pasó a ser el artículo 140, con la siguiente redacción:

Artículo 140.- (Recomendaciones generales)

La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales 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. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.

Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos:

1. Antecedentes;
2. Situación y fundamentación jurídica;
3. Observaciones, y
4. Recomendaciones.

Las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publicarán en la *Gaceta* y en el *Diario Oficial de la Federación*. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales.

Otro enfoque considera a las Recomendaciones Generales como un aspecto esencial en la política de difusión del *Ombudsman*, en un concepto amplio. Al respecto, se ha destacado que la idea de dirigir Recomendaciones Generales a las autoridades, fue una propuesta auspiciada por el Consejo Consultivo de la CNDH. En este sentido, su posición central en la defensa de los derechos huma-

¹⁹ Cf. *Idem*.

²⁰ Cf. Luis García López Guerrero, "La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 16, enero-junio de 2007, p. 237.

nos, ha permitido generar este tipo de instrumentos, los cuales tienen un alcance mayor que las Recomendaciones ordinarias y tratan de prevenir la comisión de violaciones en todo el territorio de la Federación. Desde este punto de vista, cuando el *Ombudsman* nacional emite Recomendaciones Generales a las diversas autoridades del país, persigue que se promuevan cambios y modificaciones tanto en la normatividad, como en las rutinas administrativas que constituyan o propicien constantes violaciones a los derechos humanos. Estas Recomendaciones son de una manufactura similar a las Recomendaciones destinadas a los casos concretos y se fundamentan en los estudios realizados por el propio organismo nacional, sobre todo dentro de la esfera de actividad de cada una de las visitadurías, previo acuerdo del presidente y con el conocimiento de su Consejo.²¹

La idea de incidir en las situaciones o condiciones que provocan una frecuente violación de los derechos humanos, pretendiendo, sobre todo, alterar las condiciones jurídicas, materiales o de prácticas administrativas que las propician, es complementada con la presentación de Informes especiales, ya mencionados en líneas anteriores. Con los Informes especiales se pretende llamar la atención sobre hechos especialmente graves, bien se trate de violaciones de los derechos humanos, bien de dificultades u obstrucciones a la labor de la CNDH. Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, su presidente presenta a la opinión pública un Informe especial que incluye los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la CNDH hayan surgido y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista especial trascendencia.²²

La utilidad de las Recomendaciones Generales de la CNDH, radica en que con ellas pretende incidir en la modificación de políticas públicas que afectan los derechos humanos. En tal sentido, ha emitido Recomendaciones Generales sobre los más diversos tópicos, como la práctica de la tortura; la protección del derecho a la salud; la protección de los derechos de los periodistas y de los defensores de los derechos humanos; y los derechos de las víctimas de delitos, entre otros. Habría que señalar que la atribución que permite a la CNDH emitir Recomendaciones Generales, hace factible la materialización del contenido de los Principios de París, documento que contempla de manera expresa las competencias de las instituciones nacionales para señalar a los gobiernos las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier latitud nacional, así como proponer medidas encaminadas a poner fin a esas situaciones y, en su caso, emitir un pronunciamiento sobre la posición y reacción de los gobiernos. De esta forma, mediante las Recomendaciones Generales, la CNDH incorpora a la práctica nacional los estándares internacionales en la materia. A este respecto, es conveniente invocar el ejemplo que aporta la Recomendación General número 14, sobre los Derechos de las víctimas de delitos, en la que la CNDH hizo referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder,

²¹ Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, *Manual de buenas prácticas de las defensorías de Iberoamérica*. Madrid, PRADPI / Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo / Universidad de Alcalá / Trama Editorial, 2004, p. 119.

²² *Ibidem*, p. 120.

y solicitó a las autoridades respectivas homologar los derechos que tienen las víctimas en México, con los previstos en este instrumento internacional.²³

Asimismo, cabe señalar que esta buena práctica ha merecido reconocimiento e impulso en el ámbito internacional, como fue el caso del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, que en las Conclusiones y Recomendaciones emitidas como resultado del examen del Cuarto Informe Periódico de México, publicadas en febrero de 2001, hizo encomio de la labor de la CNDH, al solicitar al Estado mexicano la implementación de las recomendaciones vertidas en su Recomendación General número 12, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, emitida en enero de 2006. Esto constituye un importante precedente, pues se reconoce el trabajo de las instituciones nacionales y en particular de la CNDH, así como su papel en la colaboración con los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, en el caso concreto, con los órganos de los tratados del sistema de las Naciones Unidas. Se puede concluir que la emisión de Recomendaciones Generales, así como de Informes especiales, constituyen, y se deben aquilatar, como buenas prácticas, las cuales derivan de la labor cotidiana que realiza la CNDH. Además, hacen evidente la capacidad institucional para actuar e incidir en la defensa y promoción de una cultura de respeto de los derechos humanos a través de su diagnóstico. Finalmente, han permitido impulsar el cumplimiento en el país de las normas internacionales de derechos humanos y mejorar la protección de estos derechos en el territorio nacional.²⁴

1. Experiencias en otros países de Iberoamérica

Es oportuno comentar que, en otros países, por lo menos desde la década de los noventa, este tipo de facultad del *Ombudsman*, correspondiente a la formulación de Recomendaciones Generales ha estado entre las atribuciones que la Constitución les confiere. Por lo que corresponde a España, el Defensor del Pueblo interviene en asuntos relativos a la administración deficiente, tales como resoluciones erróneas, los retrasos burocráticos y los casos de silencio administrativo, etcétera, sin embargo, adicionalmente ha tenido una presencia muy activa en cuanto a la defensa de los derechos fundamentales de las personas contenidos en el Título Primero de la Constitución de ese país. En tal sentido, el *Ombudsman* ibérico ha sido particularmente sensible ante la situación de los sectores más débiles o desprotegidos de la sociedad, o simplemente de quienes se encuentran vinculados de una manera especial a la Administración, no limitándose en este aspecto a recibir quejas, sino actuando directamente de oficio. Al respecto, ha realizado Investigaciones e Informes especiales sobre la situa-

²³ Cf. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*, Intervención del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, en la XIII Asamblea General de la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano, CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/057/15, Ginebra, Suiza, 13 de marzo de 2015. (Consulta: 15-11-2017). Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_057.pdf.

El texto íntegro del documento se encuentra también disponible en: https://nhri.ohchr.org/EN/ICC/GeneralMeeting/28/Theme%20%20ICC%20accreditation%20process/Mr_Gonzalez%20Perez.pdf.

²⁴ Cf. *Idem*.

ción de grupos definidos de la población, como las personas adultas mayores, en cuanto a la situación de las residencias de la tercera edad; los menores y en especial los que están internos en centros teóricamente especializados por resolución judicial; los problemas específicos de la población gitana; los internos y su condición dentro de los centros penitenciarios; los soldados encuadrados en el servicio militar, pues no por ello dejan de ser ciudadanos con derechos constitucionales que deben respetarse; o sobre el régimen de internamiento y permanencia de los enfermos mentales en centros especializados, previa autorización o mandato judicial, lo que incluso ha derivado en la propuesta de modificación del Código Penal, asumida por el Ejecutivo y por el Parlamento. A los anteriores temas, se podría sumar la protección de los derechos de los extranjeros en España, o las garantías que deben respetarse al tramitarse las solicitudes de asilo o refugio; y muy especialmente, en la investigación de las denuncias derivadas de presuntos malos tratos por parte de los cuerpos policíacos y las fuerzas de seguridad del Estado, que han propiciado, en algunos casos, la imposición de sanciones administrativas para los funcionarios o la presentación de denuncias ante el Fiscal General del Estado y la consecuente apertura de diligencias judiciales.²⁵

Otro caso que se puede mencionar es el de El Salvador, donde el origen de la Procuraduría de Derechos Humanos está vinculado de forma muy directa con los Acuerdos de Paz, que en 1991 pusieron fin a una muy larga etapa de guerra civil y en cuyo texto se estableció la creación de la Procuraduría, con la atribución de promover y defender los derechos humanos en todo el país (Apartado II. 1.c), lo que corresponde a la actual redacción de los artículos 191 y 194 de la Constitución. Por lo que al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos atañe, a éste le corresponde elaborar informes y recomendaciones, así como emitir opinión sobre proyectos de ley. Finalmente, y como complemento de este capítulo fundamental de defensa de derechos fundamentales de las personas, destaca que el Procurador, entre sus competencias, puede “supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas”.²⁶

Como último ejemplo, se puede referir lo que acontece en Colombia, en donde el artículo 282 de la Constitución le atribuye al Defensor del Pueblo la defensa de los derechos humanos y la divulgación de éstos, pero también le legitima para interponer acciones populares ante los tribunales en asuntos de su competencia y para presentar proyectos de ley, es decir, le reconoce directamente la atribución de iniciativa legislativa.²⁷

Es necesario destacar que la posibilidad de ejercer una atribución equiparable al de las Recomendaciones Generales en algunos otros países de América Latina, se hallan normados a nivel legal. Llama la atención la importancia que ya se veía desde entonces, en el sentido de que el *Ombudsman* no pierda de vista que con el desarrollo de sus investigaciones por denuncias o asuntos de oficio, puede acumular una serie de experiencias que, a su vez, le pueden llevar a proponer la modificación de determinadas normas, a sugerir que se dicten otras para cubrir vacíos legales o simplemente para que las autoridades y funcionarios

²⁵ Cf. Á. Gil Robles, *op. cit.*, *supra* nota 6, pp. 452-453.

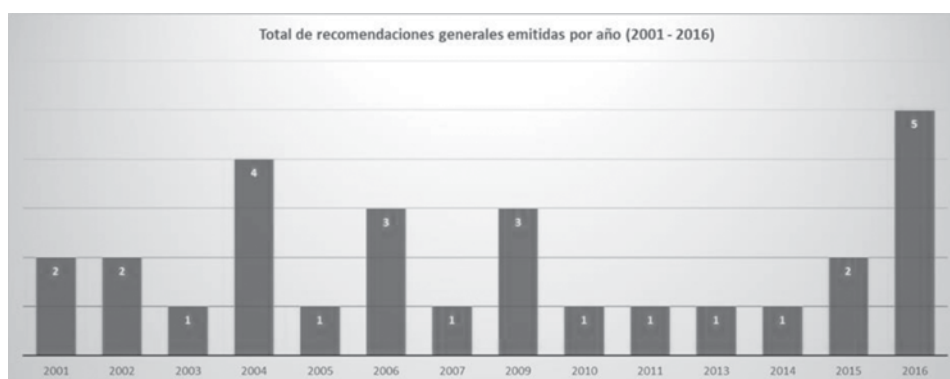
²⁶ Cf. *Ibidem*, p. 463.

²⁷ Cf. *Ibidem*, p. 465.

públicos consideren la necesidad de interpretar las que se hallan vigentes, mientras no se modifiquen, en armonía con los derechos fundamentales y las libertades públicas contenidas en el texto de sus respectivas constituciones, así como en las declaraciones y tratados internacionales sobre la materia. Esta tarea impulsora de la modificación o perfeccionamiento del marco normativo de un país, en la búsqueda de consolidar el Estado Democrático y Social de Derecho, resulta esencial.²⁸

VI. Un panorama de las Recomendaciones Generales

A finales de 2016, la propia CNDH elaboró y publicó un documento que denominó *Análisis sobre las Recomendaciones Generales de la CNDH 2001-2016*, en el que se ofrece unas cifras generales acerca de las recomendaciones de este tipo que hasta ese momento se habían emitido.²⁹



En total, en dicho análisis se reportan 28 Recomendaciones Generales, dirigidas a distintas autoridades y que versaban sobre los más diversos temas. De acuerdo con su comportamiento estadístico anual, estas Recomendaciones se presentaron bajo la siguiente secuencia: en 2001, dos Recomendaciones; en 2002, dos; en 2003, una; en 2004, cuatro; en 2005, una; en 2006, tres; en 2007, una; en 2008, cero Recomendaciones; en 2009, tres; en 2010, una; en 2011, una; en 2012, cero Recomendaciones; en 2013, una; en 2014, una; en 2015, dos; y en 2016, cinco Recomendaciones. De esta manera, 2016 resulta el año en el que se han generado más Recomendaciones Generales por parte de la CNDH, con cinco documentos, siendo que en 2008 y 2012, no se emitieron Recomendaciones Generales. No obstante, habría que destacar que en lo que va de 2017, se han producido tres Recomendaciones Generales, con lo que habría un total

²⁸ Cf. *Ibidem*, p. 481.

²⁹ Cf. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Análisis de las Recomendaciones generales de la CNDH, 2001-2016*. (Consulta: 15-11-2017). Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/nodos/10684/content/files/Analisis_de_Recomendaciones_Generales.pdf. Los datos y gráficas que reportan el comportamiento del Ombudsman nacional, con relación a su facultad de emitir recomendaciones generales, fueron obtenidos de este documento.

de 31 Recomendaciones Generales a lo largo de la existencia institucional del *Ombudsman* nacional.

En el Análisis, las Recomendaciones Generales se dividieron en 11 temas, a saber: 1. Administración y procuración de justicia; 2. Sistema penitenciario; 3. Periodistas; 4. Discriminación; 5. Niñas y niños; 6. Salud; 7. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA); 8. Defensores civiles; 9. Migrantes; 10. Indígenas y 11. Mujeres.

Habría que señalar que en una misma Recomendación es posible encontrar varios temas. Tomando en consideración el año de 2017, existen seis Recomendaciones que incluyen dos temas: la Recomendación General número 3/2002, Penitenciario/Mujeres; la Recomendación General número 4/2002, Indígenas/Salud; la Recomendación General número 5/2003, Niñas y niños/Discriminación; la Recomendación General 8/2004, Niñas y niños/Discriminación; la Recomendación General número 9/2004, Penitenciario/Salud; y de manera más reciente, la Recomendación General número 31/2017, Mujeres/Salud.

Considerando las tres Recomendaciones generadas en 2017, a continuación, aparecen las Recomendaciones Generales de la CNDH clasificadas por tema:

1. Administración y procuración de justicia: 1) 19/2011, Sobre la práctica de cateos ilegales; 2) 16/2009, Sobre el plazo para resolver una averiguación previa; 3) 14/2007, Sobre los derechos de las víctimas de delitos; 4) 12/2006, Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley; 5) 10/2005, Sobre la práctica de la tortura. 6. 6/2004 Sobre la aplicación del examen poligráfico.

2. Sistema penitenciario: 1) 22/2015, Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana; 2) 18/2010, Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana; 3) 11/2006, Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana; 4) 9/2004, Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana; 5) 3/2002, Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana; 6) 1/2001, Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana; 7) 28/2016, Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana; 8) 30/2017, Sobre condiciones de gobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

3. Periodistas: 1) 24/2016, Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México; 2) 20/2013, Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante; 3) 17/2009, Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente, 4) 7/2004, Sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores.

4. Discriminación: 1) 23/2015, Sobre el matrimonio igualitario. 2) 8/2004, Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA; 3) 5/2003, Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.

5. Niñas y niños: 1) 21/2014, Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos;

2) 8/2004, Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA; 3) 5/2003, Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.

6. Salud: 1) 15/2009, Sobre el derecho a la protección de la salud; 2) 9/2004, Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana; 3) 4/2002, Derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar; 4) 29/2017, Sobre el expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud; 5) 31/2017, Sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional der Salud.

7. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA): 1) 26/2016, Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos.

8. Defensores civiles: 1) 25/2016, Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos.

9. Migrantes: 1) 13/2006, Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales.

10. Indígenas: 1) 4/2002, Derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar; 2) 27/2016, Sobre el Derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana.

11. Mujeres: 1) 3/2002, Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana; 2) 31/2017, Sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional der Salud.



Es posible distinguir que los temas de administración y procuración de justicia, así como el referente al sistema penitenciario, son los que mayor número de Recomendaciones Generales tienen, con siete. Le sigue el tópico relativo a

periodistas, con cuatro. El análisis ofrece una gráfica en la que se muestra el porcentaje que representa cada tema, y así podemos confirmar que las Recomendaciones Generales relativas a la administración y procuración de justicia y las del tema penitenciario, representan el mayor porcentaje, con 21 %; y le siguen con 13 % las relativas a periodistas.

En relación a lo anterior, se pueden formular las siguientes consideraciones por tema:

1. Administración y procuración de justicia. Cuenta con siete Recomendaciones Generales, y desde el 2011, no se ha abordado el tema, no obstante que fue una constante entre 2001 y 2011. Cabe señalar que se emitieron dos Informes especiales en los años 2006 y 2013: en 2006, sobre el cumplimiento en el ámbito federal, así como en las entidades federativas, a las obligaciones establecidas en la reforma al artículo 18 Constitucional en materia de justicia para adolescentes; y en 2013, sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el conocido caso de la señora Florence Cassez.

2. Penitenciario. El tema penitenciario, aún con intermitencias cada vez más largas, ha sido una constante. Se han emitido siete Recomendaciones Generales, la última se presentó en 2017. En este tema se emitieron los siguientes Informes especiales: en 2016, sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana; en 2015, sobre mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana; en 2015, sobre los centros de tratamiento interno para adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del de la Ciudad de México; en 2013, sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana; en 2004, sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales; en 2003, sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana; en 2002, sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles de la Ciudad de México.

Adicionalmente a las Recomendaciones Generales y a los Informes especiales, se debe considerar una nueva figura, los Pronunciamientos, los cuales a partir de 2015 se han generado en el tema penitenciario: en 2015, sobre la sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana; en 2016, sobre la clasificación penitenciaria; en 2016, sobre la racionalización de la pena de prisión; en 2016, sobre el derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana; en 2016, sobre la supervisión penitenciaria; en 2016, sobre la situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana. Por último, cabe señalar que, como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura se han emitido 127 Informes, del 2007 a la fecha, de la siguiente manera: de visitas iniciales: 66; de Visitas de seguimiento: 61.

3. Discriminación. Se han emitido tres Recomendaciones Generales en el tema, en los años 2003, 2004 y la última en 2015, año en que se ha retomado, con la emisión de la Recomendación General sobre el matrimonio igualitario. No obstante, se emitieron los siguientes Informes especiales: en 2008, sobre el

caso de discriminación a la profesora Eufrosina Cruz Mendoza; en 2009, sobre el grupo juvenil conocido como Emo; y en 2010, sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia.

4. Niñas y niños. Este tema ha sido abordado en tres Recomendaciones Generales y en dos de ellas junto con el tema de discriminación. Sobre esta temática se ha emitido un Informe especial: en 2006, sobre el cumplimiento en el ámbito federal, así como en las entidades federativas y el Distrito Federal, de las obligaciones establecidas en la reforma al artículo 18 Constitucional en materia de justicia para adolescentes.

5. Salud. Se han emitido tres Recomendaciones Generales en este tema y un Informe especial. Son de los años 2002, 2004 y 2009. Dos de ellas comparten tema con indígenas y con niños y niñas. A las tres Recomendaciones Generales solo se suma un Informe especial en la materia: en 2013, sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal y de los Estados de la República Mexicana.

6. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Solo se ha emitido una Recomendación General en el año 2016. No cuenta con Informes especiales ni con Pronunciamientos.

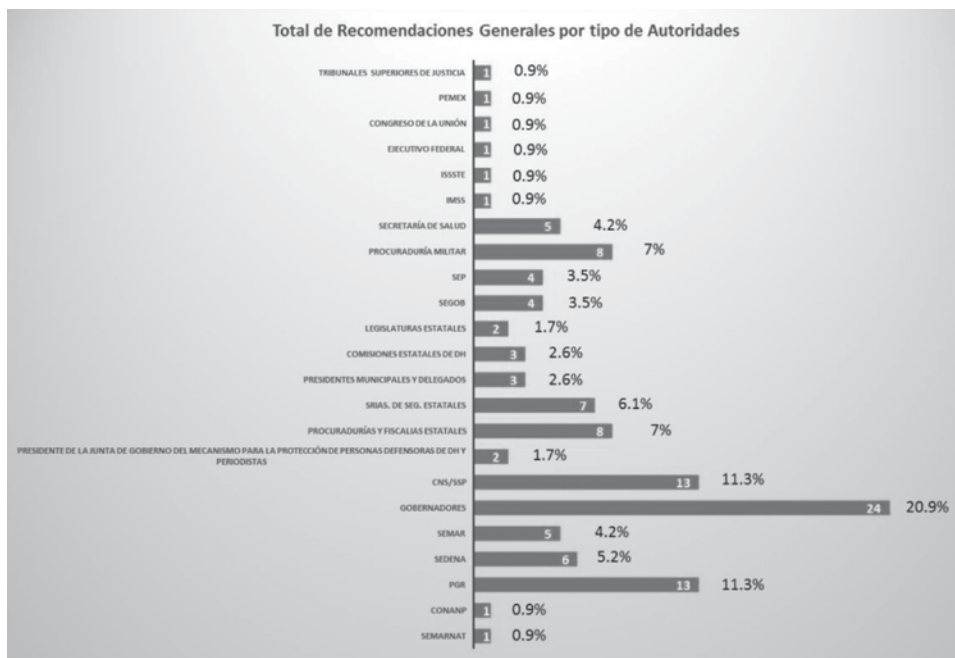
7. Defensores Civiles. Al igual que el tema de DESCA, solo se ha emitido una Recomendación General en 2016. Cuenta con un Informe especial en 2011, sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en México.

8. Migrantes. Tiene una Recomendación General emitida en 2006 y cuenta con tres Informes especiales: en 2005, sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana; en 2009, sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, y en 2011, sobre secuestro de migrantes en México.

9. Indígenas. Es un tema con dos Recomendaciones Generales, de los años 2002 y 2016. No cuenta con Informes especiales ni con Pronunciamientos.

10. Mujeres. Este tema solo tiene una Recomendación General, emitida en 2002, y es compartida con el tema penitenciario. Sin embargo, cuenta con siete Informes especiales en los años subsecuentes: en 2003, sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua; en 2005, acerca de la evaluación integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno en relación a los feminicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua; en 2007, sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres; 2008, sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres; en 2008, respecto del segundo informe de evaluación integral de las acciones realizadas por los tres ámbitos del gobierno en relación a los feminicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua; en 2013, sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana; en 2015, con el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana. Asimismo, se ha emitido un Pronunciamiento al respecto: Pronunciamiento del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el marco del Día por la erradicación del feminicidio y la desaparición de mujeres en México.

Otra referencia importante es la del total de Recomendaciones Generales emitidas por tipo de autoridad. Al respecto, las autoridades que más veces fueron destinatarias de una Recomendación General, son los Ejecutivos de los Estados, incluyendo a la Ciudad de México, con 24 Recomendaciones. Le siguen la Comisión Nacional de Seguridad y la Procuraduría General de la República, en trece ocasiones. En tercer lugar, se encuentran la Procuraduría de Justicia Militar y las Procuradurías o Fiscalías Estatales, en ocho ocasiones cada una.



A continuación, se reproduce el cuadro que contiene el análisis acerca de las autoridades a las que se enviaron Recomendaciones Generales y los años en que se emitieron éstas. Se han agregado los datos referentes a las Recomendaciones Generales producidas en 2017 –hasta el momento 16–, a fin de complementarlo.

Autoridades recomendadas y años en los que se les emitieron

Tipo de autoridades por años

[illegible]

<i>Autoridades</i>	2 0 0 1	2 0 0 2	2 0 0 3	2 0 0 4	2 0 0 5	2 0 0 6	2 0 0 7	2 0 0 8	2 0 0 9	2 0 0 0	2 0 1 1	2 0 1 2	2 0 1 3	2 0 1 4	2 0 1 5	2 0 1 6	2 0 1 7
CONANP																1	
PGR	1			2	1	2	1		2		1		1			2	
Sedena						1			1		1				1	2	2
Semar						1			1		1					2	2
Gobernadores	1	2	1	4	1	3			2	1	1		1	1	2	4	2
CNS/SSP	2	1		1		2	1			1	1		1		1	2	1
Pte. Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	2															2	
Procuradurías y fiscalías estatales	1					1	1		1		1		1			2	
Secretarías de seguridad estatales	1					1	1				1		1			2	
Presidentes municipales y delegados																3	
Comisiones estatales de derechos humanos																1	
Legislaturas locales															1	1	
Segob						1					1		1		1		1
SEP			1	1						1				1			
Proc. militar				2	1	1	1		2		1						
SS		1		1			1		1	1							2
IMSS									1								2
ISSSTE									1								2
Ejecutivo federal																1	
Congreso de la Unión																1	
Pemex									1								2
Tribunales superiores de justicia							1										
<i>Total Recomendaciones Generales por año</i>	6	4	2	12	4	13	7	0	13	4	9	0	6	2	6	27	16

Habría que decir que de las 31 Recomendaciones Generales que ha emitido la CNDH, derivan 235 puntos recomendatorios. Al respecto, sobresale el año de 2016, con 68 puntos recomendatorios, le sigue el 2009, con 23 y el 2006, con 20, mientras que, hasta el momento, el 2017 presenta 17. En contraste, el año con menos puntos recomendatorios es 2003, con cuatro. Los años en que no se emitieron Recomendaciones Generales, fueron 2008 y 2012.



VII. Perspectivas

En líneas precedentes se ha podido destacar el papel de las Recomendaciones, como el principal instrumento con que cuenta el *Ombudsman* mexicano para cumplir con el cometido de proteger los derechos humanos. Si se invoca el antecedente de la Procuraduría de Pobres, del siglo XIX, en San Luis Potosí, ya se distingue la existencia de las Recomendaciones y como sus destinatarias, las autoridades que hubieran causado alguna vejación a un gobernado. Cuando se creó la CNDH, por decreto presidencial, en 1990, se le facultó para formular Recomendaciones a las autoridades que violaran los derechos humanos, siendo hasta la fecha el producto más representativo con que cuenta para cumplir con su misión institucional. Sin embargo, no fue sino hasta después de la reforma constitucional de 1999, con la que adquirió su carácter de organismo constitucional autónomo, que en su Reglamento Interno se incluyó la figura de las Recomendaciones Generales, lo que le ha dado pauta para producir criterios generales, recogidos de la experiencia institucional cotidiana y de los estudios realizados sobre algunos fenómenos, para incidir en la modificación de disposiciones normativas, en la orientación de las prácticas y procedimientos administrativos y en el diseño de políticas públicas.

Se puede afirmar que con la figura de las Recomendaciones Generales se confirmó la previsión de que el *Ombudsman* mexicano era una idea en evolución y que al paso del tiempo cobraría un perfil más acabado, además de reiterar el principio de la autoridad moral que la institución ostenta y que le permite contribuir a que el respeto de los derechos humanos que la sociedad demanda en

nuestro país pueda ser cada vez más una realidad, previniendo conductas violadas que la autoridad practica reiteradamente.

De manera reciente, y tomando en consideración la reforma Constitucional en materia de derechos humanos de 2011, algunas voces han sostenido que existen facultades de la CNDH parcialmente utilizadas, y que, de ejercerlas con mayor frecuencia, se fortalecería la institución por emplear toda su potencialidad; que los organismos protectores de derechos humanos recurren más a la aplicación de las Recomendaciones como método de sanción, lo que solo comprende una sola de las muchas atribuciones con que cuentan. Y rematan: “La Comisión Nacional, ... tiene la posibilidad de hacer recomendaciones generales para problemas más amplios, informes especiales, esta facultad de investigar violaciones graves a derechos humanos, y tiene la posibilidad de establecer políticas de prevención”.³⁰

Efectivamente, la facultad que le permite formular Recomendaciones Generales, podría ser aprovechada por la CNDH con más frecuencia. Acorde con su función esencial de controlar el ejercicio del poder y la protección de los derechos humanos, ello propiciaría centrar su atención en las causas profundas que provocan las violaciones de tales derechos, muchas veces masivas y sistemáticas, y así generar impactos estructurales, considerando la participación activa de la sociedad. En esta tesitura, se debe encomiar el combate al abuso del poder y la impunidad que en cada caso concreto se presenta, pero es bueno valorar asimismo que combatirlo en forma integral, con una utilización más frecuente de las Recomendaciones Generales, contribuiría a dotar a la CNDH de una mayor efectividad en la consecución de sus altos propósitos institucionales.³¹

A este respecto, se debe tomar en cuenta que el *Ombudsman* nacional tiene los instrumentos a su alcance para abordar determinados temas estructurales a través de la figura de la Recomendación General y –precisamente– incidir en la resolución de algunos problemas que afectan los derechos humanos de amplios sectores de la población, esencialmente los más desprotegidos. En tal sentido, habría que ver que la equidad y la justicia social son objetivos legítimos y centrales del desarrollo, pero asimismo representan condiciones esenciales para la estabilidad macroeconómica, que debe ser socialmente responsable y estar comprometida con el crecimiento económico. Para ello, se debe convocar a redescubrir la conveniencia de un nuevo acuerdo que haga posible la cohesión y la inclusión sociales. Pero también, la de contar con un Estado con posibilidades de crear y sostener financieramente regímenes de seguridad humana y protección del entorno. Con la perspectiva que privilegia la primacía de los derechos, se precisa que la economía –como instrumento de primer orden– ponga al alcance de las personas empleos dignos y duraderos, valorados como la fuente principal y la base material de un régimen republicano, sustentado en los derechos sociales. Tomando en consideración que el sistema económico se

³⁰ Cf. Cristina Zareth Hernández Gutiérrez, “Necesario fortalecer la CNDH a partir del cambio de titular: Edgar Cortez Morales”, en *Página 24*, Aguascalientes, Ags., publicado el 23 de noviembre de 2014. (Consulta: 30-11-2017). Disponible en: <http://pagina24.com.mx/local/2014/11/23/necesario-fortalecer-la-cndh-a-partir-del-cambio-de-titular-edgar-cortez-morales/>.

³¹ Cf. Raymundo Espinoza Hernández, “Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de los derechos humanos”, *Alegatos, Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco*. México, núm. 93, mayo-agosto de 2016, pp. 361-362.

organiza a partir de criterios de máxima rentabilidad, el empleo permanece como la contraparte obligada de los métodos de evaluación social y económica del desempeño, del mismo modo en que constituye la base primaria de los diferentes vectores de la protección y la seguridad sociales, con los que se puede hacer posible un efectivo régimen de acceso universal a los derechos sociales fundamentales.³²

La sociedad mexicana debe hacer un esfuerzo mayúsculo para eliminar la acentuada y persistente desigualdad que inmoviliza, superar la pobreza y reducir las diferencias en el desarrollo humano, lo cual implica el cambio de programas sociales, de políticas públicas, de instituciones y leyes. Ello comprende, entre otras cosas, incorporar de manera explícita la perspectiva del enfoque de la transversalidad de los derechos humanos que, entre otras tareas, incluye a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como objetivo expreso de las políticas económicas y sociales; asegurar el acceso de todos y todas a todos los derechos; identificar indicadores para monitorear la progresiva realización de los derechos y, con esto, ir cerrando las brechas de la desigualdad, pero además, rendir cuentas y hacer transparente el uso de los recursos.³³

El asumir a la democracia como orden global, con la concepción de unos principios fundamentales a los que se atribuye observancia universal, conduce a su vez a destacar la crucial relevancia de los pactos sociales y la necesidad de acuerdos en lo fundamental, posibles solo a través de la actividad política. Con ello se anula la versión simplista de quienes ven la democracia como una extensión economicista de la competencia del mercado y lleva a entenderla, más bien, en los términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁴

En lo particular, coincidimos con esta perspectiva, en la que las Recomendaciones Generales pueden jugar un rol muy importante, de utilizarse con mayor frecuencia. Mediante este tipo de instrumento, el *Ombudsman* nacional puede enfocarse sobre temas trascendentes de amplio espectro, sensibles para el grueso de la sociedad mexicana —muchos de ellos urgentes—, y sobre la búsqueda de alternativas para encontrar soluciones de fondo. Al respecto, es de llamar la atención un documento publicado el 27 de junio de 2016, intitulado *Salario Mínimo y Derechos Humanos*, el cual, sin tratarse de una Recomendación General, estaba dirigido a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En su texto, la CNDH abordó de una manera clara y precisa un tema que afecta directamente los derechos humanos de los trabajadores, y que implica a la vez, en virtud de su transversalidad, otros no menos importantes, como quedó asentado en sus conclusiones 4 y 5:

4. La suficiencia del salario mínimo y el acceso a prestaciones laborales complementarias son elementos que contribuyen al ejercicio de la igualdad entre trabaja-

³² Cf. Rolando Cordera Campos, "La cuestión social como eje ordenador de los derechos humanos", *Ensayos sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México- Universitario de Estudios del Desarrollo, 28 de diciembre de 2016, pp. 10-11. (Consulta: 7-12-2017). Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_042.pdf.

³³ Cf. *Ibidem*, p. 11.

³⁴ Cf. *Ibidem*, pp. 11-12.

doras y trabajadores; a la protección de la niñez, de las personas con discapacidad y personas adultas mayores, dicho enfoque debe tomarse en cuenta en los procedimientos que se lleven a cabo para determinar el monto de dicha remuneración.

5. La suficiencia del salario mínimo no se ciñe a elementos estáticos, sino que involucra todos aquellos aspectos conducentes al mejoramiento continuo y progresivo del nivel de vida de las trabajadoras y los trabajadores, así como de sus familias. Por ende, la fracción VI del apartado A del artículo 123 constitucional, relativo a “[...] las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos” no debe ser entendido de manera restrictiva, sino a la luz del artículo 1o. constitucional, más aún cuando su contenido normativo posee un ineludible vínculo con el goce de diversos derechos humanos, por lo que su interpretación debe ser conforme a aquellas normas que favorezcan la protección más amplia de las personas.

En ese sentido, la labor de las instituciones de estadística y de evaluación social ofrece una aproximación que puede ser tomada en cuenta por las instancias encargadas de la suficiencia salarial, en aquello que resulten coincidentes con los aspectos a considerar, para que el salario satisfaga, como base, un mínimo de bienestar para una vida digna.³⁵

Dicho documento abre brecha en el tratamiento de temas profundos y de carácter estructural, además de proporcionar en buena medida el perfil y alcance que se puede esperar en el futuro respecto de las Recomendaciones Generales producidas por la CNDH.

VIII. Consideraciones finales

La cultura de la defensa de los derechos humanos ha tenido en nuestro país logros significativos. En ello, un papel de primer orden le ha correspondido a la CNDH. Sin embargo, en la inteligencia de que todavía hay largos trechos que recorrer en la consolidación de una vida cabalmente democrática para los mexicanos, que incluya el control del ejercicio del poder y la protección de los derechos humanos, es necesario seguir afinando los instrumentos institucionales con los que se cuenta para tan importantes propósitos.

Sin duda, las Recomendaciones Generales que emite la CNDH tienen un lugar muy importante, porque de ellas depende que estructuralmente se den los cambios necesarios para que las autoridades modifiquen normas, políticas públicas, procedimientos y actitudes que redunden en una auténtica promoción y garantía de los derechos humanos. De alguna manera, y guardadas las proporciones, este instrumento con el que cuenta el *Ombudsman* mexicano, puede ser equiparado con los criterios jurisprudenciales que emite el Poder Judicial de la Federación. Ambos instrumentos comparten el propósito de cubrir huecos normativos o institucionales y modelar los principios de comportamiento de las au-

³⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Salario mínimo y derechos humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 25-26. (Consulta: 8-11-2017). Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_018.pdf.

toridades, a fin de no repetir actitudes viciadas, prácticas burocráticas y rutinas contrarias al más elemental respeto a la vida humana digna.

En tal sentido, las Recomendaciones Generales que emite el *Ombudsman* nacional deben ser mayormente conocidas, pero, sobre todo, cumplidas, es decir, llevadas a la cotidianeidad de la vida pública. Por eso se considera que la Recomendación General debe utilizarse con mayor frecuencia y, si es posible, afinarla para que cobre un más alto grado de efectividad. Por ello, creemos pertinente explorar algunas posibilidades de modificación, para proporcionarles un mayor perfil de eficacia:

- La inserción de las Recomendaciones Generales en el texto del segundo párrafo del Apartado B del artículo 102 Constitucional, con el propósito de que su fundamentación tenga el respaldo del máximo nivel normativo del orden jurídico mexicano, amén de los cambios que se deriven en cuanto a la Ley de la CNDH y su Reglamento Interno. Respecto de dicha propuesta, también se podrían considerar los Informes, Pronunciamientos y Diagnósticos.
- La ampliación del espectro de destinatarios de las Recomendaciones Generales, para añadir entre éstos —solo en algunos casos concretos— a personas colectivas de derecho privado o de derecho social, es decir, asociaciones profesionales, sindicatos, centrales obreras, empresas, organismos empresariales, etcétera.
- Realizar una mayor difusión de las Recomendaciones Generales, así como hacer énfasis en su seguimiento, con el propósito de tener una perspectiva de lo logrado a través de sus señalamientos y aquilatar si se requiere de nuevos esfuerzos para modificar la norma, práctica administrativa o comportamiento reiterado que obstaculiza o interfiere en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Recepción: 21 de noviembre de 2017

Aprobación: 4 de diciembre de 2017

Seguridad ciudadana y derechos humanos: estándares jurídicos internacionales

*Alfredo Acuña Pacheco**

RESUMEN: los temas que conforman el presente artículo gravitan en torno a la relación que existe entre seguridad ciudadana y derechos humanos. El abordaje del tema central inicia con una breve referencia acerca de las transformaciones al sistema jurídico derivadas de la reforma constitucional del 10 junio 2011 y avanza con la diferenciación entre las nociones de seguridad pública y aquella que tiene a la persona como principal objeto de protección. Asimismo, se hace mención de algunos factores que generan inseguridad y amenazan la vigencia de los derechos humanos. El artículo finaliza con el análisis de diversos estándares internacionales dirigidos a las instituciones de seguridad y de procuración de justicia.

ABSTRACT: *the topics that make up this article gravitate around the relationship that exists between citizen security and human rights. The approach of the central theme begins with a brief reference about the transformations to the legal system derived from the constitutional reform of June 10th, 2011 and advances with the differentiation between the notions of public security and those who has the person as the main object of protection. Likewise, mention is made of some factors that generate insecurity and threaten the validity of human rights. The article ends with the analysis of various international standards aimed at security institutions and law enforcement agencies.*

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos, Reforma constitucional, Seguridad ciudadana, Seguridad pública.

KEYWORDS: *Constitutional reform, Citizen security, Human rights, Public security.*

SUMARIO: I. Introducción. II. El ordenamiento jurídico mexicano a partir de la reforma constitucional de 2011. III. Seguridad ciudadana y derechos humanos: binomio indisoluble. IV. Dimensiones de la inseguridad y violencia en México. V. Obligaciones constitucionales y convencionales relativas a derechos humanos y seguridad ciudadana. 1. Obligaciones y principios generales de derechos humanos contenidos en el artículo 1o. constitucional. 2. Obligaciones específicas en relación a las instituciones de seguridad y de procuración de justicia. VI. Reflexiones finales.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

I. Introducción

A casi una década de distancia hemos podido atestiguar la transformación del sistema jurídico interno en virtud de dos importantes reformas constitucionales. En orden cronológico está la reforma que atañe a la modificación integral del sistema de justicia penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008 y, junto a ésta, la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. De tal suerte, el Constituyente Permanente determinó la expansión y reforzamiento al catálogo de derechos tanto de las víctimas como de las personas imputadas, así como al conglomerado de derechos cuya titularidad corresponde a todas las personas ubicadas bajo la jurisdicción del Estado mexicano.

Respecto de estas reformas es pertinente indicar que no deben ser vistas separadamente, por el contrario, es preciso entender que una y otra se encuentran imbricadas y comparten fines comunes, los cuales se proyectan hacia la protección de las libertades fundamentales de la persona, a fin de consolidar un Estado Constitucional y Democrático de Derecho en nuestro país.

II. El ordenamiento jurídico mexicano a partir de la reforma constitucional de 2011

Concretamente, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, produjo cambios trascendentales dentro del ordenamiento jurídico nacional cuyas repercusiones inciden directamente en la forma de interpretar y aplicar los derechos humanos. En razón a ello, la mencionada modificación constitucional ha sido reconocida como una transformación con carácter paradigmático.

En términos amplios puede afirmarse que se trata de una reforma inspirada bajo una visión humanista¹ que ubica al individuo y sus derechos en el centro de atención del Estado y concibe a éste como el principal obligado a la salvaguarda de aquellos. Igualmente, la mencionada enmienda asigna un nuevo significado al sistema normativo, pues además de regular y legitimar el despliegue de actuaciones derivado de la actividad estatal, debe responder a la necesidad de constituirse como un instrumento que garantice eficazmente la protección de las libertades fundamentales de la persona y ser el medio que le permita desarrollarse en las dimensiones individual y colectiva a fin de alcanzar mejores condiciones de vida.

Es pertinente indicar que la aludida reforma modificó 11 preceptos constitucionales, pero es el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el que aglutina las más importantes implicaciones en la materia que irradian hacia todo el orden jurídico. De este modo, el Constituyente Permanente dispuso que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección [...]”.²

¹ Desde este enfoque la realidad social es explicada a partir de la centralidad de la persona.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título I, Capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, artículo 1o., primer párrafo, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

Respecto de la porción normativa antes apuntada, es posible derivar algunas observaciones. La primera de ellas ubica a las normas convencionales de derechos humanos al mismo nivel que la constitución; por otra parte, hace posible que las normas relativas a “la protección de los individuos y los grupos contra las violaciones gubernamentales de sus derechos garantizados internacionalmente [...]”³ se incorporen al ordenamiento jurídico doméstico. Asimismo, la incardinación al ámbito interno de los “valores y principios [de fuente internacional] que destacan la supremacía y dignidad del ser humano”,⁴ conlleva el beneficio de una mejor protección de la persona, debido a la función complementaria del marco jurídico supranacional de derechos humanos.

De ahí que, el catálogo de derechos humanos reconocidos en favor de la persona, haya sido objeto de una importante expansión, ya que ahora no está exclusivamente conformado por aquellos derechos reconocidos en la CPEUM sino también por todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales donde el Estado mexicano es parte. De este modo, se configura lo que la doctrina ha denominado bloque de constitucionalidad, el cual debe ser entendido como el robustecimiento al elenco de derechos reconocidos en favor de la persona.

Otro de los efectos generados tiene que ver con el cambio de entendimiento acerca del lugar que ocupan los tratados internacionales respecto de la norma fundamental. Antes de la multicitada enmienda constitucional subsistía de modo muy extendido, entre los operadores jurídicos, cierta percepción apoyada en el argumento de una supuesta supremacía constitucional que era tendente a infravalorar los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales. Tal situación generaba en la práctica que los derechos establecidos en la Constitución recibieran una tutela más efectiva que aquellos otros reconocidos en el ámbito externo; no obstante, fueran perfectamente exigibles y merecedores de protección en virtud de su pertenencia al orden jurídico nacional por la vía del artículo 133 constitucional.

Dicha cuestión quedó definitivamente zanjada a través de la Contradicción de Tesis 293/2011. En tal virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó la existencia de un “bloque de constitucionalidad” integrado por el conjunto de derechos humanos sin importar la fuente a la que éstos pertenezcan –de derecho doméstico o internacional–. Así, no solo las normas de derechos humanos de fuente convencional son parte integrante del sistema jurídico interno, sino también los criterios interpretativos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales “resultan *vinculantes* para los jueces nacionales con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio”,⁵ cuya aplicación deberá ser “en términos de colaboración y no contradicción con la jurisprudencia nacional”, atendiendo en todo momento al principio *pro persona*.⁶

³ Thomas Buergenthal, *Derechos humanos internacionales*. Barcelona, Gernika, 1996, p. 31; Jean Cadet, *La protección regional de los derechos humanos: comparado*. México, Porrúa, 2006, p. 1.

⁴ Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*. 4a. ed. México, Porrúa / UNAM, 2015, p. 41.

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ejecutoria de la Contradicción de Tesis 293/2011*, disponible para consulta en: <http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf>

⁶ *Idem*.

III. Seguridad ciudadana y derechos humanos: binomio indisoluble

La importancia que tiene la seguridad al interior de las sociedades y su valor como presupuesto indispensable para el desarrollo de éstas, impulsó al Constituyente Permanente a incorporar dentro del artículo 21 de la CPEUM⁷ la función de seguridad pública, misma que quedó encomendada a las corporaciones de policía.

La inclusión de esta materia dentro del Capítulo I de la Constitución, no responde a decisiones arbitrarias de parte del poder reformador sino que “permite ver que la seguridad se halla entre los bienes que el Estado debe garantizar a los individuos bajo su jurisdicción, y que éstos tienen, por ende, el derecho a exigir condiciones de seguridad... que les permitan preservar y desarrollar su existencia”.⁸

Bajo esta idea, se configura una obligación del ente estatal para brindar a las personas ubicadas dentro del territorio, condiciones de seguridad suficientes que hagan posible el libre ejercicio de sus derechos. De esta forma, un entorno social caracterizado por la violencia, delincuencia e impunidad representa una amenaza que pone en riesgo la vigencia de los derechos humanos.

La reforma constitucional del 18 de junio de 2008 mantiene a la seguridad pública como una función concurrente a cargo de los tres órdenes gubernativos (Federación, entidades federativas y municipios),⁹ e introduce los componentes que delimitan su contenido (prevención, investigación y persecución de los delitos, incluida la sanción de las infracciones administrativas). Así también, se suman dos nuevos principios a los ya previstos –legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez– que deben ser observados por las instituciones de seguridad pública en el cumplimiento de sus funciones: objetividad y respeto a los derechos humanos. Además, instaaura el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus principios, notas características y bases mínimas para su funcionamiento.

En este punto es pertinente hacer una breve digresión, pues la reforma constitucional en materia penal se anticipó notablemente a la de junio de 2011 para introducir la expresión “derechos humanos” cuando todavía el artículo 1o. del Título Primero de la Constitución Federal hablaba de garantías individuales.

Con relación a esto último, en virtud a la enmienda constitucional en materia de derechos humanos, toda la actividad estatal debe ser analizada y orientada bajo un enfoque de estricto apego a los derechos humanos de las personas, sobra decir que la función de seguridad pública no queda sustraída de esta concepción, principalmente porque existe una estrecha e inseparable relación con los derechos humanos.

Como fue visto, los rasgos que perfilan la noción de seguridad pública en nuestro sistema jurídico terminan por enmarcarla en el ámbito del derecho pe-

⁷ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

⁸ S. García Ramírez, *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?* 4a. ed. México, Editorial Porrúa, 2010, p. 203.

⁹ Al respecto, el Poder Reformador del texto fundamental determinó, mediante la reforma constitucional de 1994 la concurrencia de dicha facultad y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

nal. Desde esta perspectiva, el Estado es concebido “como el único titular del uso lícito de la fuerza y, así, el garante de la convivencia”.¹⁰ Es, en síntesis, la manifestación más clara del *ius puniendi* a cargo del aparato estatal, que se expresa, el mayor número de veces, como una reacción frente a las conductas delictivas.

En contraposición a esta postura, se halla el concepto de seguridad ciudadana, cuyo surgimiento se ubica en medio de la ruta transicional de expresiones autoritarias de gobierno a formas estatales democráticas,¹¹ en aquellos casos dicho concepto estaba dirigido a “garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado”¹² y se encontraba plenamente asociado a las expresiones “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”.¹³

Bajo este enfoque, es posible advertir en nuestro sistema jurídico la existencia de ciertas reminiscencias de una concepción decimonónica sobre la materia, las cuales son visibles en la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución y en el espacio normativo. En tal virtud, la Suprema Corte ha señalado que los objetivos de la función estatal de seguridad pública consisten en lograr “la libertad, orden y paz pública”.¹⁴ En el mismo contexto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública conserva idénticos elementos (“orden” y “paz pública”) que pueden ser englobados bajo la categoría de conceptos jurídicos indeterminados, mismos que por su vaguedad, abren la posibilidad para que el Estado pueda ejercer represión a través del uso excesivo de la fuerza.¹⁵

Ahora, por lo que se refiere a la noción de seguridad ciudadana es pertinente señalar que ha sido en el ámbito interamericano donde el análisis, determinación de contenido y alcance de las obligaciones que derivan de ella presentan el desarrollo más elaborado, mismo que ha estado a cargo del órgano interamericano responsable de la promoción y protección de los derechos humanos en la región. Así pues, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resalta el hecho de que, exceptuando la Convención de Belém do Pará que reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, no se halla expresamente reconocido el derecho humano “a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social”.¹⁶

El concepto de seguridad ciudadana construido por la Comisión Interamericana se sitúa sobre un claro enfoque de derechos humanos, el cual tiene a la persona como objetivo central de las acciones que el Estado debe cumplir para garantizar la protección de las personas y grupos que conforman la sociedad. Con base en esta visión, los problemas que plantean la incidencia delictiva y la

¹⁰ Tobías Scheleider, “Gestión local de la seguridad: problemas viejos, perspectivas nuevas”, *Nexos* (versión digital), 2017, disponible para consulta en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=218&>

¹¹ Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, 2009, párr. 21.

¹² *Ibid.*, párr. 20

¹³ *Ibid.*, párr. 21

¹⁴ Tesis: P./J. 35/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 557.

¹⁵ Al respecto, el artículo 2o. del referido cuerpo normativo establece que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos [...]”.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 11, párr. 18.

violencia buscan ser remediados a través de la formulación de políticas públicas, primordialmente preventivas y de control, que permitan lograr mayores niveles de ciudadanía democrática.¹⁷

En este orden, la Comisión Interamericana ha conceptualizado a la seguridad ciudadana como el ámbito que guarda “aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes [...]”.¹⁸ Así, la mencionada noción, a diferencia del concepto tradicional de seguridad pública, no está atenta de modo exclusivo a la consecución del orden público y el combate al crimen, sino que pone el acento en la protección de los bienes jurídicos de la persona (acciones preventivas y de control) por encima del combate a los efectos de la delincuencia (acciones reactivas frente al delito).

En el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos también se han hecho esfuerzos por definir a la seguridad ciudadana; sin embargo, dicho concepto se inserta en la noción de seguridad humana, cuyo contenido, además de considerar la protección de un núcleo básico de derechos —derecho a la vida, integridad física y material de la persona y derecho a tener una vida digna—,¹⁹ también se extiende a las diversas opciones que hacen posible el desarrollo humano, las cuales abarcan “desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y recursos necesarios para lograr una vida decente hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales”.²⁰

Acorde con esta consideración, la Organización de las Naciones Unidas entiende por seguridad ciudadana aquella “situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados [...]”;²¹ en tal virtud, “la provisión de seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el desarrollo humano”.²²

Vista de esta forma, la seguridad ciudadana se proyecta como la obligación que tiene el Estado de proveer las condiciones necesarias para el libre y pleno ejercicio de las libertades de todas aquellas personas sujetas a su jurisdicción. Dicho deber entraña que el ejercicio de los derechos esté ausente de intervenciones arbitrarias por parte de la autoridad, así como del resto de los miembros de la sociedad; y que, frente a los ataques que vulneren la esfera jurídica de la persona, el Estado actúe eficazmente para investigar, enjuiciar y sancionar al responsable.

En este sentido, existe un estrecho vínculo entre la vigencia de la seguridad ciudadana y la construcción de instituciones y formas de convivencia democrá-

¹⁷ Cf. *Ibid.*, párr. 21.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 23.

¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York, 2013, p. 5.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 11, párr. 22.

²¹ *Ibid.*, párr. 22.

²² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, *supra* nota 19, p. 5.

ticas, pues éstas permiten “proteger de manera efectiva, sostenible y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas”.²³

En el ámbito interno, el máximo tribunal ha trazado una línea interpretativa que se adhiere a la postura de Naciones Unidas y, al mismo tiempo, destaca la interconectividad que existe entre seguridad pública y derechos humanos. De esta manera, se ha referido al derecho humano a una vivienda digna y decorosa, indicando que éste no se agota ni queda satisfactoriamente garantizado cuando el Estado cumple únicamente con el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada,²⁴ por lo que, además de satisfacer estas exigencias, la vivienda que otorgue debe disponer de “acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo el de *seguridad pública* ya que, en caso contrario, el Estado no estará cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados”.²⁵

En otra oportunidad, los órganos judiciales de la federación han establecido la interdependencia que existe entre seguridad *lato sensu*, y el derecho humano a la educación, apuntando que “los niños y adolescentes tienen derecho a una educación *libre de violencia en el centro escolar*, como expresión o resultado del derecho a la educación, a la salud, al respeto a su dignidad humana y al principio del interés superior de la niñez”.²⁶

Lo anterior conduce a afirmar que el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la persona depende enteramente de la existencia de un contexto social en el que la vigencia de la seguridad se encuentre garantizada, a fin de que los miembros de la sociedad puedan desenvolverse en un entorno ausente de amenazas generadas por la comisión de delitos y la violencia.

IV. Dimensiones de la inseguridad y violencia en México

La seguridad ciudadana se encuentra en crítica situación a causa de los elevados índices de criminalidad que subsisten en el país. En este sentido, diversas encuestas e indicadores de victimización no hacen sino verificar la creciente espiral de violencia e inseguridad que afecta a la población del territorio nacional.

Cabe aclarar que el presente apartado no tiene como propósito explorar las diversas manifestaciones de violencia existentes. Por lo tanto, queda fuera de este análisis la violencia estructural que se expresa a través de ciertas variables como son: pobreza, desigualdad económica, desempleo, etcétera; en razón a que constituyen factores que ponen en riesgo la seguridad humana de la persona y paralelamente obstaculizan –con especial énfasis– el ejercicio de los

²³ *Ibid.*, p. 6.

²⁴ Al respecto, la Observación General Número 4 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas establece las características que toda vivienda debe reunir para ser considerada adecuada: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; ubicación y adecuación cultural.

²⁵ Tesis: 1a. CCV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, junio de 2015, p. 583.

²⁶ Tesis: XXVII.1o. (VIII Región) 18 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, abril de 2014, p. 1543.

derechos económicos, sociales y culturales. En cambio, a lo largo de las siguientes líneas, se realizará una breve exposición acerca de dos formas o modalidades de violencia: la que resulta de la comisión de delitos y la motivada por razones de género.

Durante 2016, la estimación global de víctimas del delito fue de 24.2 millones de personas de 18 años y más,²⁷ dicha cifra representó “una tasa de 28,788 víctimas por cada cien mil habitantes”,²⁸ misma que, contrastada con los resultados correspondientes al periodo inmediato anterior, significó un aumento de 1.38 puntos porcentuales.²⁹ Así también, el número de afectados por la delincuencia en el 2016 superó al registrado en el periodo precedente (23.3 millones), situación que se ha sostenido desde el año 2010.³⁰

Al mismo tiempo, existen datos que permiten observar que la población masculina sigue siendo objeto recurrente de victimización por la incidencia de casi la totalidad de los delitos cometidos. Sin embargo, respecto de la comisión de cierta clase de conductas delictivas –con especial predominio en las de tipo sexual–, son las mujeres el grupo poblacional mayormente afectado.³¹ En tal sentido, la Comisión Interamericana ha hecho notar que las víctimas de sexo femenino registran un porcentaje más alto respecto de hombres cuando se trata de transgresiones como “violación simple (82 %), trata de personas (81 %), abuso sexual (79 %), violencia familiar (79 %), violación equiparada (71 %), delitos contra la familia (56 %), y otros contra la libertad y seguridad sexual (83 %)”.³²

A lo anterior, hay que agregar que en México las mujeres se enfrentan a un contexto de discriminación histórica construido sobre la base de estereotipos, lo cual trae implícito la existencia de formas de desventaja y violencia sistemática hacia el mayor grupo de población.³³ Derivada de esta situación, la violencia por razones de género que padece el grupo poblacional femenino se proyecta hacia diversos ámbitos y afecta a un elevado número de integrantes de ese sector social.³⁴

²⁷ Robo o asalto en la calle o en el transporte público, extorsión, fraude, amenazas verbales, lesiones, etcétera.

²⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2017*, 26 de septiembre de 2017, disponible para consulta en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

²⁹ En el periodo 2015 fueron estimadas 28,202 víctimas por cada 100,000 habitantes.

³⁰ De acuerdo con la ENVIPE, en el año 2010 fueron registradas 18.2 millones de víctimas; en el 2011 se contabilizaron 18.8 millones, para el año siguiente (2012), 21.6 millones; 22.5 millones durante el 2013 y 22.8 millones de víctimas en el periodo 2014. Cf. Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2016*, 27 de septiembre de 2016, disponible para consulta en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf

³¹ En la ENVIPE 2017 se destaca que las mujeres se ven más vulneradas por los delitos sexuales “al contar con una tasa de incidencia de 1,764 delitos por cada cien mil mujeres, cifra estadísticamente mayor a los 1,435 delitos estimados en 2015 [...]”. Cf. Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *op. cit.*, *supra* nota 28.

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe situación de los derechos humanos en México*, 2015, párr. 235.

³³ De acuerdo con la Encuesta Intercensal recabada en el año 2015, México contaba una población de 121'005,816 personas, de las cuales, el número de mujeres era equivalente al 51.4 %, frente al 48.6 % correspondiente a los hombres, Cf. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Intercensal 2015*, disponible para consulta en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>

³⁴ Con relación al concepto de violencia contra la mujer, la Convención de Belém do Pará señala que consiste en “cualquier acción o conducta, basa en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico... tanto en el ámbito público como en el privado”. Cf. Convención Interamericana

Ahora bien, con la finalidad de delinear una imagen más clara respecto de este problema, resulta pertinente traer a cuenta la información recabada por la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH). Allí se menciona que “de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que residen en el país, se estima que 30.7 millones de ellas (66.1 %) han padecido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación [...]”.³⁵

Al lado de las diversas modalidades de violencia,³⁶ también es importante la consideración respecto de los espacios en donde éstas se generan. De tal suerte, la seguridad e integridad personal de las mujeres es objeto de ataques en los entornos escolares, laborales, comunitarios, o bien, al interior de la familia o en su relación de pareja. De los mencionados, es en la relación de pareja el ámbito donde ocurre con mayor frecuencia la violencia contra la mujer, por lo que el principal agresor es o ha sido el esposo, pareja o novio. De dicha circunstancia se deriva que “el 43.9 % de las mujeres [de 15 años o más] que tienen o tuvieron una pareja, sea por matrimonio, convivencia o noviazgo, han sido agredidas por su pareja en algún momento de su vida marital, de convivencia o noviazgo”.³⁷

En este orden, las encuestadas señalaron que el segundo ámbito de mayor incidencia respecto de las diversas formas de agresión es el espacio comunitario (calle, parques, transporte público, entre otros), “donde 38.7 % de las mujeres fueron víctimas de actos de violencia por parte de desconocidos”.³⁸ De este tipo de actos sobresale la violencia sexual manifestada a través de intimidaciones, acoso, abuso o violaciones que han sufrido 34.3 % de las mujeres encuestadas.³⁹

Concerniente al contexto de violencia que afecta a las mujeres en México, ha señalado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que la violencia de género perpetrada a través de feminicidios, secuestros, desapariciones, incluidas las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar, “no constituyen una serie de casos aislados, esporádicos o episodios de violencia”, sino que forman parte de “una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades”,⁴⁰ los cuales se encuentran apoyados “en una cultura de violencia y discriminación basada en el género”.⁴¹

na para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, Capítulo I “Definición y Ámbito de Aplicación”, artículo 1, adoptada el 6 de septiembre de 1994.

³⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2016*, 18 de agosto de 2017, disponible para consulta en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf

³⁶ Al respecto, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada el 1 de febrero de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, establece enunciativamente, en el artículo 6, una tipología de las modalidades de violencia que se ejerce contra las mujeres (psicológica, física, patrimonial, económica, sexual).

³⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, *supra* nota 35.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Informe de México reproducido por el Comité (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO)*, 27 de enero de 2005, párr. 159, disponible para consulta en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CE-DAW-C-2005-OP.8-MEXICO-S.pdf>

⁴¹ *Ibid.*, párr. 261.

En análogo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos refirió en el Caso González y otras (“Campo Algodonero”) que en México existe una “cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad [...]”,⁴² la cual se encuentra fuertemente arraigada en la “pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente”.⁴³

Los datos estadísticos proporcionados nos aportan cierta proximidad al estado de cosas que subsiste en nuestro entorno social –dimensión objetiva de la seguridad ciudadana–. No obstante, igual de importante es referirse a los efectos que la victimización derivada del delito o la violencia ocasionan en la vida cotidiana de las personas –dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana–.

Refiriéndonos de manera específica a la comisión de delitos en el espacio público, el primer cambio o alteración que se presenta en la persona tiene que ver con la percepción de inseguridad. El delito y la violencia generan sentimientos de miedo o desconfianza tanto en las víctimas directas, como en las indirectas o aquellas personas que sin haber estado involucradas conocen de esta clase de hechos a través de los medios masivos de comunicación.⁴⁴

Con relación a esto, es pertinente mencionar que a nivel nacional el 61.1 % de la población de 18 años y más estima que la inseguridad y delincuencia es el problema más importante que aqueja a las entidades del país, apreciación que se ha mantenido al alza en los últimos cinco años y por encima de otros factores como la situación económica del país –aumento de precios– (36.5 %) y el desempleo (36.3 %).⁴⁵ Además del temor, miedo o desconfianza que la percepción de inseguridad puede llegar a producir en la persona, es probable que alguien “haya sido víctima de un acto de violencia... limite su libertad de movimiento y experimente problemas de salud [...]”.⁴⁶

Dicha situación afecta en mayor medida a las mujeres debido a que la sensación de inseguridad se presenta respecto de espacios públicos y privados (cajeros automáticos en la vía pública: 84.9 %; transporte público: 71.7 %; el banco: 76 %; la calle: 70.2 %).⁴⁷ Vinculado a determinados cambios conductuales, los encuestados de la ENVIPE 2017 declararon que “permitir que sus hijos menores de edad salieran de su casa” (68.6 %), “usar joyas” (64.4 %) y “salir de noche” (51.5 %) han sido las principales modificaciones de comportamiento motivadas por la percepción de inseguridad.⁴⁸

Lo anteriormente expuesto confirma que la percepción de seguridad tiene un efecto real que se logra advertir en la manera como las personas ejercen sus derechos, interactúan en el entorno social y en el nivel de confianza hacia las instituciones del Estado cuando éstas responden de manera eficaz a los problemas provocados por el delito y la violencia.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 205. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 132.

⁴³ *Ibid.*, párr. 401.

⁴⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, *supra* nota 19, p. 7.

⁴⁵ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *op. cit.*, *supra* nota 30.

⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, *supra* nota 19, p. 7.

⁴⁷ *Cf.* Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *op. cit.*, *supra* nota 30.

⁴⁸ *Cf. Idem.*

V. Obligaciones constitucionales y convencionales relativas a derechos humanos y seguridad ciudadana

1. Obligaciones y principios generales de derechos humanos contenidos en el artículo 1o. constitucional

La eficacia plena de los derechos humanos depende, en primera instancia, del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las autoridades que conforman la estructura estatal. De otro modo, la inobservancia a dichas obligaciones ocasiona que el libre y pleno ejercicio de las libertades fundamentales resulte imposible, y cancela cualquier posibilidad de protección hacia la persona y su consustancial dignidad humana. En este escenario, las normas de derechos humanos quedan reducidas a meras declaraciones.

Por esta razón la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha opinado que “la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que es necesaria una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.⁴⁹

A través de la modificación constitucional del 10 de junio de 2011, el poder reformador de la Constitución impuso al Estado un conjunto de obligaciones vinculadas a los derechos humanos.⁵⁰ En tal virtud, se dispuso que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar* los derechos humanos de conformidad con los principios de *universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*.”⁵¹ En consecuencia, el Estado deberá *prevenir, investigar, sancionar y reparar* las violaciones a los derechos humanos [...].

De esto es posible derivar, primero, que la expresión “todas las autoridades” empleada en dicho precepto implica que el Estado en su totalidad (autoridades legislativas, administrativas y judiciales) se obliga frente al bloque de derechos reconocidos en la Constitución Federal y en el orden jurídico internacional. En segundo término, es posible identificar un grupo de obligaciones –de acción y de abstención– encaminadas a positivizar las normas de derechos humanos y otro

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Serie C No. 4. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 167.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título I, Capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, artículo 1o., párrafo tercero, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

⁵¹ El principio de *universalidad* de los derechos humanos se relaciona a la titularidad que, con base al valor y dignidad inherentes al género humano, corresponde a todas las personas por igual.

Por lo que a la *interdependencia* se refiere puede apuntarse que los derechos humanos se hallan interconectados entre sí de manera que el pleno ejercicio de unos depende de la vigencia de aquellos otros que se le vinculen. En sentido opuesto, la vulneración a uno trasciende al conjunto de derechos humanos que guarden conectividad con el derecho vulnerado.

La *indivisibilidad*: estrechamente ligada con el anterior principio e implica la imposibilidad de separación respecto de la persona, es decir, poseen carácter infragmentable pues son inherentes a la persona y derivan de su dignidad. La *progresividad* de los derechos humanos se explica en atención a la idea que los concibe como mandatos de optimización. En este sentido, el nivel de satisfacción alcanzado respecto de su ejercicio nunca puede disminuir o retroceder, por ende, este principio puede expresarse como un mandato “prohibitivo de regresión”.

conjunto de obligaciones que la autoridad debe observar frente a un acto u omisión violatorio de derechos humanos —prevenir, investigar, sancionar y reparar—.

Sobre esta cuestión el Poder Judicial de la Federación ha expresado que “todas las autoridades del país... se encuentran obligadas a velar no solo por los derechos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate [...]”.⁵²

A lo anterior cabe añadir que, desde una visión formal, el reconocimiento de los derechos humanos realizado por los Estados, bien sea en sede interna o por vía convencional, se apoya sobre la base de la igualdad y no discriminación, por lo que la Corte Interamericana ha señalado que “[...] el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico”.⁵³ Así también, vinculado a este principio se halla el relativo a la universalidad de los derechos humanos, el cual postula la igual protección y garantía de derechos a todas las personas, independientemente de sus diferencias.⁵⁴

Ahora, desde el punto de vista material, ese mismo reconocimiento implica para los Estados la obligación de promover y respetar los derechos humanos “en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.⁵⁵ Por tanto, el presupuesto básico para el goce y ejercicio de cualquier derecho humano es la existencia de condiciones de igualdad y carentes de exclusión.

El conglomerado de obligaciones y principios rectores establecidos en el artículo 1o. constitucional configuran “un sistema que pone énfasis en los derechos pero que también contiene un sofisticado mecanismo para el análisis y la implementación”⁵⁶ de los mismos, cuya importancia se expresa como una herramienta que posibilita su eficacia.

2. Obligaciones específicas en relación a las instituciones de seguridad y de procuración de justicia

En el ámbito transnacional de la jurisdicción interamericana se ha establecido que es obligación del Estado parte “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio

⁵² Tesis: XXVII.1o. (VIII Región) 9 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, enero 2013, p. 2001.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Serie C No. 251. Sentencia de 24 de octubre de 2012. párr. 225.

⁵⁴ Sobre el particular, la Declaración y Programa de Acción de Viena señala que “los derechos humanos son patrimonio innato de todos los seres humanos...”, los que a su vez poseen un indubitable carácter universal. Ver Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 2013, p. 18.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁵⁶ Sandra Serrano, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”, en José Luis Caballero Ochoa *et al.*, (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación / UNAM / Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I, p. 89.

del poder público de manera tal, que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.⁵⁷

Bajo esta perspectiva, el Estado, como principal garante de las libertades fundamentales en el ámbito interno, se encuentra obligado a brindar las condiciones necesarias que hagan posible la convivencia democrática de los miembros del núcleo social, por un lado; así como adoptar todas las medidas que resulten indispensables a fin de respetar los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico, por otro.

El incumplimiento de estas obligaciones primigenias actualiza la violación de diversos dispositivos del *corpus* normativo internacional de los derechos humanos, entre ellos, la obligación general consagrada en el artículo 1o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece la obligación de “respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”.⁵⁸

De ahí que deba colocarse el acento sobre la obligación de garantizar la seguridad de las personas que se ubican en el espacio territorial del Estado, que desde siempre ha sido una de las principales obligaciones estatales y cuyo contenido debe apreciarse en los términos más amplios –seguridad ciudadana– en virtud a la naturaleza dual o binaria que posee. Por eso, atinadamente se ha llegado a afirmar que la seguridad a cargo del Estado es al mismo tiempo función estatal y derecho humano de la persona.⁵⁹

El respeto y garantía de los derechos de personas y grupos inicia con la obligación que tiene el Estado de procurar un entorno social de seguridad, para lo cual resulta necesario el despliegue de acciones y la adopción de medidas de distinto tipo que sean tendentes a la consecución de su aseguramiento. Dicha obligación deberá realizarse por instituciones de seguridad con carácter estrictamente civil. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha referido que “la Policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de Derecho y para garantizar la seguridad de la población. Dada su cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos [...]”.⁶⁰

Derivado de esto, las entidades responsables de la seguridad se encuentran obligadas a resguardar la esfera básica de derechos –derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derechos cívicos, derechos de propiedad– de la persona. Sin embargo, frente a la actualización de conductas delictivas y de violencia, las instituciones de seguridad y de procuración de justicia deben constituirse en la primera línea de defensa en favor de las víctimas. Por esta razón, la investigación que realice el Estado, a través de los órganos competentes,⁶¹ deberá ser

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Serie C No. 4, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166; Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*. Serie C No. 5. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 175.

⁵⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Parte I. Deberes de los Estados y derechos protegidos, Capítulo I. Enumeración de deberes, artículo 1, adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

⁵⁹ Cf. S. García Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 8, p. 203.

⁶⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 11, párr. 77.

⁶¹ Conforme al artículo 21 de la CPEUM corresponde “al Ministerio Público y a las policías”. Adicionalmente, el artículo 2, fracción IV de la Ley de la Policía Federal prescribe que uno de los objetivos de la institución policial consiste en “investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación [...]”.

realizada “con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”⁶² y estar orientada “[...] a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales [...]”.⁶³

Ahora, con referencia a la obligación de investigar los ataques a la dignidad e integridad personal padecidos por grupos en situación de vulnerabilidad, es el caso de las mujeres en México, exige que todos los actos de investigación que realice la autoridad sean realizados con debida diligencia, ésta representa una condición indispensable para lograr la efectividad de las investigaciones practicadas. En esta lógica, la debida diligencia exige al órgano investigador tomar en cuenta “la complejidad de los hechos, el contexto⁶⁴ y las circunstancias en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión”⁶⁵ a fin de “conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables”.⁶⁶

Vinculado a lo anterior, la obligación de investigar los ataques motivados por razones de género se refuerza cuando se está ante un contexto general de violencia.⁶⁷ En esta hipótesis, las autoridades estatales tienen la obligación de realizar una investigación profunda y efectiva que permita determinar, además de las causas del hecho delictivo, “las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer [...]”.⁶⁸

Cabe reiterar que el Estado se encuentra obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier acto u omisión que vulnere la esfera de derechos de la persona. Dicha obligación se desprende del orden jurídico interno y de los diversos tratados internacionales de los que México es parte, cuya inobservancia genera múltiples consecuencias jurídicas que pueden observarse en el ámbito interno y supranacional.

En la jurisdicción interna, la omisión de investigar ocasiona que la violencia que se pretende erradicar continúe replicándose, al mismo tiempo, los infractores quedan impunes y se obstaculiza la satisfacción de las expectativas de las víctimas y de la sociedad para acceder al conocimiento de la verdad respecto de lo sucedido.⁶⁹ Enfocada a la violencia por razones de género, el incumpli-

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 109. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 184.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281. Sentencia de 27 de agosto de 2014, párr. 216.

⁶⁴ Al respecto ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que “[...] cuando se trata de asesinatos seriales o grupales de mujeres, en ocasiones se realizan investigaciones de manera aislada y sin considerar la posible conexión entre las víctimas o los hechos... Las falencias afectan sobre todo a víctimas en situación de pobreza, lo que dificulta aún más que sus familiares tengan acceso a la justicia, fomentando la impunidad por estos delitos. Cf. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 32, párr. 244.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 165. Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 106.

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 120. Sentencia de 1 de marzo de 2005, párr. 66.

⁶⁷ Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 277. Sentencia de 19 de mayo de 2014, párr. 186.

⁶⁸ *Ibid.*, párr. 187.

⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Escé Zapata vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 165. Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 75.

miento de investigar los hechos que la producen se percibe como un “mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno [...]”.⁷⁰ Por lo que hace al ámbito transnacional, la ausencia de una investigación relacionada a la violación de derechos humanos actualiza la responsabilidad internacional del Estado por incumplir la obligación general de respetar los derechos.

Por último, es necesario enfatizar que, además de falaz, representa un contrasentido el discurso que pugna por limitar el goce y ejercicio de los derechos humanos en aras de garantizar la seguridad de las personas. No hay mayor seguridad avasallando derechos. Como fue visto, existe una estrecha interrelación entre derechos humanos y seguridad ciudadana, ésta configura el presupuesto indispensable para el libre y pleno disfrute de las libertades. Por lo tanto, las atribuciones del Estado, concretamente las pertenecientes a las instituciones de seguridad, deben ser empleadas con la finalidad de asegurar el menor nivel posible de ataques a la esfera jurídica de la persona.

En tal virtud, “la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto [hacia] las leyes y los derechos fundamentales”.⁷¹ Dicho criterio se ve reforzado de manera general por las obligaciones establecidas en el artículo 1o. constitucional y, de manera específica, por el principio de *respeto a los derechos humanos* inserto en el dispositivo 21 constitucional, el cual, como fue indicado *supra*, constituye uno de los principios que rigen las actuaciones de las instituciones de seguridad.

VI. Reflexiones finales

El entorno social que prevalece en el país permite constatar que los efectos protectores de las reformas constitucionales de junio de 2008 y 2011 no se han podido materializar en la vida cotidiana de las personas. Cuando existe incapacidad por parte del Estado para brindar protección y seguridad a la población, la calidad de vida resulta severamente afectada y anula cualquier posibilidad de ejercicio de los derechos humanos. Actualmente se tienen más derechos, pero éstos no pueden ser ejercidos a causa del crítico contexto de inseguridad y violencia.

De cara a este panorama, el fenómeno de la inseguridad provocado por los elevados índices delictivos y de violencia en México precisa ser combatido a través de políticas públicas orientadas bajo un modelo de seguridad centrado en la persona y sus derechos, donde las acciones de prevención y control de los delitos sean privilegiadas por encima de las respuestas reactivas.

Para otros tipos de delitos, como ocurre en el caso de aquellos por razones de género, las tareas preventivas son todavía de mayor complejidad debido a que la inseguridad que enfrentan las mujeres es motivada por preconcepciones o estereotipos de género, por ende, las políticas que se diseñen para atender la problemática deben estar encaminadas a la transformación de los patrones sociales y culturales que generan esta clase de violencia.

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 205. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 400.

⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* mota 11, párr. 20.

En otro orden, nuestro sistema jurídico prevé un concepto de seguridad pública de carácter reduccionista que se manifiesta, la mayoría de las veces, en la intervención de las instituciones policiales frente a la comisión de hechos delictivos, es decir, se trata de un enfoque reactivo que en el mejor de los casos avanza al ámbito de los órganos investigadores y muy escasamente llega a desembocar ante la autoridad jurisdiccional.

Concerniente a la intervención de los cuerpos policiales en las tareas de combate al crimen es importante hacer énfasis en el tema de la profesionalización y adiestramiento, ya que en gran medida de eso depende la vigencia de los derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que con la finalidad de garantizar la no repetición de violaciones a derechos humanos se “considera importante fortalecer las capacidades institucionales del personal policial... mediante su capacitación sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de las personas”.⁷²

En este sentido, debe hacerse notar que ha pasado de manera inadvertida que los estándares jurídicos internacionales relacionados a la materia de seguridad permiten elevar la protección de los derechos humanos en la jurisdicción doméstica y también reafirmar que la observancia a dichos parámetros no tiene carácter potestativo pues, derivado de la multicitada reforma en derechos humanos, el Estado se encuentra vinculado a ellos.

Recepción: 21 de noviembre de 2017

Aprobación: 4 de diciembre de 2017

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Torres Millacura y otros vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 229. Sentencia de 26 de agosto de 2011, párr. 173.

Comentario jurisprudencial

Comentario sobre la resolución de la SCJN en el amparo en revisión 38/2017, relativo a las obligaciones de la CNDH en materia de acceso a la información y el caso del hallazgo de los restos de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas

Mónica M. Cruz Espinosa*

El pasado 24 de mayo de 2017 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el recurso de revisión 38/2017, interpuesto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra del fallo dictado el 24 de noviembre de 2015 por el Juzgado de Distrito Décimo Quinto en materia administrativa en el entonces Distrito Federal, dentro del expediente 1386/2015.¹ En su resolución, la Segunda Sala determinó confirmar la decisión impugnada y otorgar el amparo y protección a la parte quejosa, en relación con la solicitud de información relativa al expediente de investigación de la CNDH sobre la muerte de 72 personas migrantes en agosto de 2010, en San Fernando Tamaulipas.

La relevancia de la resolución de la Segunda Sala no solo radica en su relación con un evento que sacudió a la sociedad mexicana y que exhibió la magnitud de la tragedia que viven miles de personas migrantes en su tránsito por nuestro país,² sino en que al clarificar el alcance de las obligaciones de la CNDH en materia de acceso a la información pública, también contribuyó a esclarecer las implicaciones de la facultad de investigación de ese Organismo Nacional respecto de hechos que constituyen violaciones graves de derechos humanos, facultad que le fue otorgada a través de la reforma constitucional de junio de 2011.

Por lo que es de esperar que la resolución que a continuación se comentará redunde en una modificación de la práctica de la CNDH en la atención de solicitudes de información, así como en el ejercicio de su facultad de investigación en materia de violaciones graves de derechos humanos.

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

¹ Disponible para su consulta en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/Detalle-Pub.aspx?AsuntoID=209826>

² Cabe mencionar que el fenómeno ya había sido documentado y denunciado por la CNDH a través de un primer *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, publicado en 2009 y disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf, y que posteriormente se emitió un segundo Informe Especial, en 2011, sobre secuestro de migrantes en México, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secnmigrantes.pdf

Antecedentes

El juicio de amparo en el que se dictó la resolución recurrida por la CNDH fue promovido por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A. C., en contra del acuerdo de 1 de junio de 2015 del Comité de Información de esa Comisión Nacional por el cual se confirmó la clasificación de información reservada y confidencial, realizada por el Quinto Visitador General en relación con la solicitud de información relativa a la versión pública del expediente de queja CNDH/5/2010/4868/Q, así como del oficio de la Encargada del Despacho de la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones y de la Unidad de Enlace de la CNDH, por el que se le notificó el citado acuerdo.³

El expediente de queja aludido correspondió a la investigación realizada por la CNDH respecto de la muerte de 72 personas migrantes cuyos restos fueron hallados en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010. Como resultado de dicha investigación, la CNDH emitió la Recomendación 80/2013 dirigida a la Procuraduría General de la República y al Gobierno Constitucional del Estado de Tamaulipas, al acreditar la violación de los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la procuración de justicia, a la verdad, al trato digno y al honor respecto de las 72 personas fallecidas, y a la legalidad y la seguridad jurídica de dos personas que sobrevivieron a los hechos.⁴

El Juzgado de primera instancia resolvió conceder el amparo a la asociación quejosa al considerar que las autoridades responsables violentaron en su agravio los artículos 6 y 16 constitucionales, toda vez que la importancia y trascendencia de los hechos que motivaron el inicio de la investigación por la CNDH exigían por parte de ésta que se determinara si se actualizaba el supuesto de excepción contenido en el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG),⁵ es decir, si al tratarse de información relativa a violaciones graves de derechos humanos debía prevalecer el impedimento de reservar información. Agregó que al no ponderar las circunstancias específicas por las que la citada excepción era aplicable o no, se generó una situación de incertidumbre a la parte quejosa, lo que le impidió preparar una defensa adecuada contra la determinación.

³ Es importante mencionar que la solicitud de información pública fue presentada el 9 de enero de 2014, y que ya había sido interpuesta una demanda de amparo en contra de la primera determinación de clasificación de información reservada y confidencial, realizada por el Quinto Visitador General de la CNDH en febrero de ese año, misma que fue confirmada por el Comité de Información de ese Órgano Autónomo en el mismo mes. En la resolución de esa primera demanda, el Juez Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México otorgó el amparo a la quejosa a fin de que se dejara sin efectos dicha determinación y se emitiera una nueva, la cual se debería fundar y motivar pormenorizada y claramente.

⁴ CNDH, Recomendación 80/2013, sobre el caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, emitida el 23 de diciembre de 2013, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2013/Rec_2013_080.pdf

⁵ Conviene anotar que la referida Ley fue abrogada con la publicación de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de mayo de 2016. En la nueva norma, la excepción aplicable a la información relativa a violaciones graves de derechos humanos se encuentra en los artículos 8 y 112, fracción I. No obstante, en virtud de que los actos reclamados en el juicio de amparo recurrido tuvieron lugar mientras estaba vigente la LFTAIPIG abrogada, toda referencia a dicha normatividad debe entenderse en relación con la norma vigente hasta el 9 de mayo de 2016.

En apoyo a su determinación, el Juzgado de Distrito recordó la resolución dictada por la Primera Sala de la SCJN en el Amparo en revisión 168/2011, de 30 de noviembre de 2011, en el sentido de que, conforme al referido artículo 14 de la LFTAIPG, “no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa se relacione con hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad”, del que se desprendió la tesis aislada 1a. XI/2012 (10a.): “VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA”.⁶

Por lo anterior, el juzgador concluyó que eran fundados los conceptos de violación y otorgó el amparo a fin de que la CNDH dejara sin efectos la resolución del 1 de junio de 2015 y, con base en la resolución de la SCJN en el Amparo en revisión 168/2011 y en la tesis aislada de ahí derivada, determinara –con plena jurisdicción– lo conducente en relación con la clasificación de la información solicitada, debiendo fundar y motivar pormenorizada y claramente, las circunstancias especiales y razones particulares de su decisión.

La CNDH se inconformó con esa decisión e interpuso un recurso de revisión, que recayó en el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ante lo cual, la asociación quejosa presentó un recurso de revisión adhesivo. Considerando que la información objeto del recurso estaba relacionada con “aparentes violaciones graves a derechos humanos, y con la publicidad de los hechos y nombres relacionados con personas vinculadas a los sucesos acaecidos en la localidad de San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010”, el Colegiado estimó procedente solicitar a la SCJN que ejerciera su facultad de atracción, mediante resolución de 8 de junio de 2016.

El 16 de noviembre de ese año, la Segunda Sala de la SCJN decidió ejercer la facultad de atracción. El 18 de enero de 2017 la SCJN radicó el asunto bajo el expediente 38/2017, y lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

La resolución de la Segunda Sala de la SCJN

Al entrar al estudio de su revisión, la Segunda Sala aclaró que la misma no tendría como objeto pronunciarse sobre si los hechos ocurridos en agosto de 2010, en San Fernando, Tamaulipas, constituían o no violaciones graves de derechos humanos, pues la sentencia de amparo recurrida había establecido que la CNDH, a fin de determinar la procedencia de la solicitud de información de la asociación civil, debía establecer de manera fundada y motivada si se actualizaba o no el supuesto de excepción previsto en el artículo 14 de la LFTAIPG, es decir, la prohibición de reservar información relacionada con violaciones graves.

De tal suerte que la Segunda Sala delimitó el objeto del recurso de revisión a establecer si la CNDH estaba en aptitud jurídica de determinar en qué casos se actualizaban violaciones graves de derechos humanos y, en consecuencia,

⁶ SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, p. 667, disponible para su consulta en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2000296&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0>

si se actualizaba o no la excepción referida. Para resolver la cuestión principal, la Sala señaló los siguientes puntos a dilucidar, a partir de las manifestaciones hechas por la autoridad recurrente como por la parte quejosa:

- Si el hecho de que la SCJN no se hubiera pronunciado aún sobre si los hechos ocurridos en San Fernando constituían o no violaciones graves, impedía normativamente a la CNDH para decidir si se actualizaba o no la excepción del artículo 14 de la LFTAIPG.
- Si el hecho de que la quejosa no hubiera referido la actualización de la excepción relativa a violaciones graves en su solicitud de información, eximía a la CNDH de analizar dicho aspecto para resolver sobre la petición.
- Si era correcto que el Juzgado de Distrito hubiera obligado a la CNDH a considerar la tesis aislada 1a. XI/2012 (10a.), al momento de decidir nuevamente sobre la clasificación de la información solicitada.

A. Respecto de la facultad de la CNDH para determinar cuándo se está ante violaciones graves a derechos humanos

Como parte de sus agravios, la CNDH había señalado que la Juez de Distrito no había considerado lo señalado por su Comité de Información en su resolución de 1 de junio de 2015, en el sentido de que la SCJN había ejercido su facultad de atracción respecto de dos recursos de revisión relativos a solicitudes de información relacionadas con averiguaciones previas sobre los hechos ocurridos en San Fernando, y que aún no había emitido resolución alguna, por lo que no existía elemento interpretativo que limitara la aplicación de las normas invocadas por dicho Comité para confirmar la clasificación de la información. Asimismo, la Comisión señaló que su Comité de Información había respondido a la petición en los términos en los que ésta se presentó y que, además, éste carecía de facultades para calificar si los hechos de San Fernando constituían o no violaciones graves de derechos humanos.

La Segunda Sala desestimó lo alegado por la CNDH atendiendo a la naturaleza jurídica y funcional de ese Organismo Autónomo, la cual deriva del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en donde se le define como el organismo de protección de los derechos humanos amparados por el sistema jurídico mexicano, entre cuyas facultades se encuentra —a partir de la reforma constitucional de junio de 2011— la de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, por lo anterior, concluyó que no existe duda de que es el órgano plenamente capacitado para determinar cuándo se está frente a hechos que revisten tal naturaleza, para efectos de la excepción prevista en el artículo 14 de la entonces vigente LFTAIPG.

De manera relevante, la Segunda Sala advierte que no obstante que la facultad conferida a la CNDH en el artículo 102 apartado B constitucional, para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos y, en su caso, señalar a las autoridades responsables y emitir las recomendaciones que juzgue pertinentes, tiene una finalidad distinta que la que se persigue a través de la disposición del artículo 14 de la LFTAIPG, lo anterior no es obstáculo para que la CNDH pueda hacer un examen *prima facie* de la información contenida en un expediente de investigación y determinar si ésta se relaciona

con violaciones graves de derechos humanos a fin de resolver si procede publicarla.

En apoyo de lo anterior agregó que el ejercicio de la facultad de investigación conferida a la CNDH en junio de 2011 le ha permitido generar sus propios criterios para determinar cuándo una situación se trata de violaciones graves de derechos humanos, como se puede observar en la Recomendación 4VG emitida con motivo de los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2015 en el “Rancho del Sol”, Municipio de Tanhuato, Michoacán, en donde la Comisión refirió que la valoración de la gravedad debe realizarse con base en los estándares internacionales, a saber: i) la naturaleza de las obligaciones comprometidas; ii) la escala o magnitud de las violaciones; iii) el estatus de las víctimas —en ciertas circunstancias—, y iv) el impacto de las violaciones.⁷

B. Sobre las obligaciones oficiosas de la CNDH para resolver sobre la calificación de la información solicitada

Por otro lado, la Comisión también se dolió en su recurso de que el acuerdo de su Comité de Información de 1 de junio de 2015 se había emitido de conformidad con los términos de la solicitud de información, en la que se requirió la versión pública del expediente CNDH/5/2010/4868/Q y de todos los anexos y expedientillos relacionados con el mismo, y de la primera sentencia de amparo obtenida por la parte quejosa, y que aquél había sido debidamente fundado y motivado conforme a la LFTAIPG y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la CNDH.

Por lo anterior, la Comisión señaló que el Juez de Distrito había entrado al estudio de temas que no habían sido planteados por la parte quejosa, en cuya solicitud de información no se había hecho referencia a un pronunciamiento sobre si la información requerida estaba relacionada o no con violaciones graves de derechos humanos.

Sobre este agravio, la Segunda Sala determinó considerarlo infundado tras revisar el procedimiento previsto en la LFTAIPG y su Reglamento para garantizar el acceso a la información pública, concluyendo que era obligación de la unidad administrativa en términos del artículo 43 de la ley verificar la clasificación de la información requerida y comunicar al Comité de Información la procedencia de su acceso, a fin de que éste, conforme al artículo 44 del mismo ordenamiento, resolviera si confirmaba o modificaba la clasificación y negaba el acceso a la información, o bien la revocaba para permitir el acceso.

En ese sentido, el hecho de que la solicitante no hubiera señalado que la información pudiera relacionarse con violaciones graves de derechos humanos, no eximía a la unidad administrativa y al Comité de Información de la CNDH de la obligación oficiosa de examinar exhaustivamente no solo si se actualizaba

⁷ CNDH, Recomendación 4VG, Sobre la investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos, por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 civiles y la privación de la vida de 4 civiles; la tortura de dos personas detenidas; el trato cruel, inhumano y degradante en perjuicio de una persona detenida y la manipulación del lugar de los hechos, atribuida a la Policía Federal, con motivo de los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2015 en el “Rancho del Sol”, Municipio de Tanhuato, Michoacán, párr. 605, p. 643, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004_.pdf

alguno de los supuestos previstos para la clasificación de la información, sino también la excepción prevista en el artículo 14 de la ley. Por lo anterior, la Segunda Sala consideró que en ningún momento el juez de primera instancia había ido más allá de lo solicitado por la quejosa, ni vulnerado el principio de congruencia de la sentencia.

C. Respetto de la observancia de la tesis aislada de la SCJN al resolver sobre la calificación de la información requerida

La CNDH también señaló como agravio que el juzgador de primera instancia no fundara y motivara por qué obligaba a la Comisión a considerar la tesis aislada 1a. XI/2012 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, la cual según el artículo 217 de la Ley de Amparo no es de observancia obligatoria, sino un criterio orientador, por lo que —a su juicio— se violentaban los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica y el Estado de Derecho.

Al respecto, la Segunda Sala consideró infundado el agravio al considerar que no era impedimento la falta de obligatoriedad de la citada tesis para que el Juzgado de Distrito pudiera invocarlo como criterio orientador para la autoridad responsable, cuánto más que la sentencia recurrida daba libertad de jurisdicción a ésta para que resolviera sobre la clasificación de la información requerida, para lo cual es necesario que la Comisión determine si la misma está relacionada con violaciones graves de derechos humanos, y que la tesis aludida versa sobre la misma cuestión.

Con base en las consideraciones anteriores, la Segunda Sala de la SCJN resolvió —por unanimidad de cuatro votos— confirmar la sentencia recurrida por la CNDH, concediendo el amparo y protección a la parte quejosa y dejando sin materia la adhesión de la misma al recurso de revisión.

Comentarios finales

La sentencia comentada constituye un instrumento relevante para fortalecer la actuación de la CNDH en materia de investigación de violaciones graves de derechos humanos y como guía para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia, por los siguientes aspectos:

- Confirma la competencia de la CNDH para determinar cuándo en una situación se presentan violaciones graves de derechos humanos, al ser el organismo constitucionalmente constituido para la protección de los derechos humanos amparados por el ordenamiento jurídico mexicano, por lo cual está técnicamente habilitado para realizar dicho pronunciamiento, independientemente de los pronunciamientos que otros órganos puedan realizar o hayan realizado sobre una misma situación.
- No obstante que la facultad de investigación de violaciones graves que detenta la CNDH tiene por finalidad, además de concluir si los hechos acreditados tuvieron esa naturaleza, señalar a las autoridades responsables y formular las recomendaciones necesarias, lo anterior no es impedimento para que dicho Organismo pueda realizar un examen *prima facie* sobre una situación para

resolver si la información respecto de la que se está solicitando acceso tiene relación con hechos que pudieran tener tal carácter, a fin de determinar si se actualiza la excepción que prohíbe la reserva de esa información.

- Para resolver de manera adecuada las solicitudes de acceso a la información que se le presenten, la CNDH no solo debe examinar de manera exhaustiva y oficiosa si se actualizan los supuestos legales previstos para su clasificación como reservada o confidencial, sino también si se actualiza la excepción que impide la reserva de información relacionada con violaciones graves de derechos humanos.

En virtud de lo anterior, resulta apremiante que la CNDH reforme su Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información, cuya última reforma data de septiembre de 2010, toda vez que su artículo 10 señala que en los casos de violaciones graves de derechos humanos, la información será pública una vez que se emita la Recomendación o el informe respectivo, es decir, prevé su reserva en tanto el asunto se encuentra pendiente de determinación, en contravención de lo dispuesto en los artículos 8 y 112, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente.

Recepción: 22 de noviembre de 2017

Aprobación: 4 de diciembre de 2017

Instrucciones a los autores

Derechos Humanos. México es una revista académica especializada en derechos humanos, publicada de manera cuatrimestral, que constituye uno de los espacios de difusión de los resultados de la investigación que impulsa la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al tiempo que se encuentra disponible como un espacio de exposición y debate para todo el público interesado en el amplio campo de los derechos humanos. Las páginas de nuestra revista están abiertas a toda la población con el fin de fortalecer la divulgación de la cultura de los derechos humanos.

Con objeto de ofrecer contenidos de actualidad, todas las contribuciones son sometidas a un dictamen en la modalidad “doble ciego” realizado por especialistas, por lo que la persona o personas autoras se comprometen a no someterlos simultáneamente a dictamen en otras publicaciones. La recepción de los artículos no implica la obligación de ser publicados en un número de la revista *Derechos Humanos. México*. En ese sentido, la decisión será exclusivamente de su Comité editorial, con base en los dictámenes elaborados.

Las y los autores de los manuscritos asumen la responsabilidad por el contenido de sus colaboraciones y son quienes garantizan que éstas sean originales e inéditas. Como política para la prevención del plagio, la *Revista Derechos Humanos. México* se reserva el derecho de revisar, mediante el uso de *software* anti-plagio especializado (PLAGIUM), todos los manuscritos enviados a publicación, utilizando los criterios habituales para detectar tales prácticas. En caso de detectar una práctica de plagio, el manuscrito será descartado para su publicación.

La revista solo considerará artículos que sean originales y estén basados en un trabajo de investigación en las áreas disciplinares vinculadas a los derechos humanos. Por lo que no se aceptarán artículos previamente publicados.

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que verifiquen que su remisión cumpla con todos los elementos siguientes. Los trabajos que no cumplan con estas indicaciones, serán devueltos a la autora o autor.

Se recibirán: artículos o traducciones de 25 a 35 cuartillas, ensayos de 10 a 20 cuartillas, comentarios bibliográficos, hemerográficos, jurisprudenciales y cinematográficos que no excedan las 20 cuartillas, así como reseñas de libros no mayores a cinco páginas. Las colaboraciones deben estar capturadas en procesador de palabras (*word*) sin atributos (tabuladores, formato). Los textos deben presentarse en tamaño carta, a doble espacio. En el total de cuartillas deberán estar incluidos: resumen, *abstract*, palabras clave, *keywords*, bibliografía, tablas o cuadros. Se debe incluir una introducción donde se explique la metodología y desarrollo, así como las conclusiones del mismo.

Es necesario incluir el resumen del artículo con no más de 200 palabras en español e inglés, así como una serie de seis palabras clave o descriptores, en español e inglés, del texto a publicar, así como el título del artículo en ambos idiomas.

El contenido de los artículos publicados es responsabilidad de cada autor y no representa el punto de vista de la CNDH. Se autoriza cualquier reproducción parcial o total de los contenidos o imágenes de la publicación, incluido el almacenamiento electrónico, siempre y cuando sea sin fines de lucro o para usos estrictamente académicos, citando invariablemente la fuente sin alteración del contenido y dando los créditos autorales.

Agradecemos su participación, el envío de sus colaboraciones y su confianza en esta revista.

Instructions for authors

Derechos Humanos. México is a quarterly academic journal that specializes in human rights. It provides a forum for the dissemination of research results that is sponsored by the National Human Rights Commission (NHRC) and is open to all interested public for debate and discussion of all human rights-related issues. One of the main goals of this journal is to promote the culture of respect for human rights throughout the population.

In order to provide the readers with high-quality texts on current issues, all submissions to our journal undergo a double-blind peer-review process, and the authors must make a commitment not to submit the same text simultaneously to another peer-reviewed journal. The reception of a material is not a guarantee of its publication on the pages of our journal: the decisions in this regard are made exclusively by the Editorial Committee and are based on the expert opinions provided by specialized peer reviewers.

The manuscript authors assume the responsibility for the contents of their submissions that must be original and unpublished texts. As part of its plagiarism prevention policy, the journal *Revista Derechos Humanos. México* reserves the right to check all submitted texts for signs of plagiarism, using the PLAGIUM software. If one of the standard plagiarism practices is detected, the manuscript in question will be rejected by the journal as unpublishable.

The journal will only consider original works of scholarly research in disciplinary fields linked to the study of human rights. Previously published texts will not be accepted. The authors should ensure that their submissions comply with all of the following guidelines; the manuscripts that do not comply with any of these guidelines will be returned to their authors.

We accept the following types of submissions: original articles or translations (25-35 pages), essays (10-20 pages), bibliographic, periodic literature, jurisprudence, and cinema commentaries (up to 20 pages), and book reviews (up to 5 pages). These page limits include the abstract, keywords, bibliography, tables, and figures.

All texts should be presented in Word format, double-spaced, and on letter-sized paper, without tabs and other formatting attributes. They must include: the title (in Spanish and English), an abstract in both languages (up to 200 words), 6 keywords in both languages, and an introduction that mentions research methods, article structure, and its main conclusions.

The authors assume the responsibility for the content of their texts published by the journal; these texts do not reflect the institutional opinions of the NHRC. The authors authorize partial or total reproduction of the text or images that form part of their publications, including its electronic storage, provided that such reproduction and electronic availability have non-profit or academic purposes and that their users fully cite the source of the materials and give appropriate credit to the authors.

We thank you for considering this journal as a venue for publishing your scholarly work.



ISSN: 1870-5448

