

La seguridad desde los derechos humanos

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y
Democracia, A.C.

Noviembre, 2008

PRESENTACIÓN

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

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

1

┆ Proyecto financiado por la Fundación Heinrich Böll Stiftung

2

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

3

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

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

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

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

Sobre el concepto de seguridad

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

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

riesgos ambientales”. Es decir, significa crear las condiciones necesarias para que las personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes a su dignidad intrínseca.⁴

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

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

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

4

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

5

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

6

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

la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia.⁷

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

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

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

Partiendo de ese concepto amplio de seguridad pública, cabe diferenciarlo de la llamada seguridad nacional pues la confusión entre ambos conceptos ha conllevado consecuencias peligrosas en el país como la militarización⁹, que sin duda influye en las políticas adoptadas por parte del

7

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

8

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

9

Gobierno del Distrito Federal.¹⁰ El concepto de seguridad nacional hace referencia a la “sobrevivencia del Estado en sí; es decir, a la preservación de su soberanía, su integridad territorial, su orden constitucional y su población”. De esta manera, el concepto de seguridad nacional incluye una percepción particular sobre las amenazas más graves que enfrenta el Estado. Convencionalmente, dichos retos o amenazas han sido vistos en la lógica de la defensa militar en contra de *enemigos externos e internos*.¹¹ Cabe señalar que las iniciativas relacionadas con el tema de seguridad nacional quedan fuera del ámbito de acción que el IMDHD se propone actualmente.

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

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

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

10

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

11

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

12

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

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

No pasan desapercibidas las críticas que el concepto de seguridad ciudadana ha recibido por parte de algunos académicos¹⁵ al señalar los riesgos

13

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

14

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

15

γ Para Miguel Sarre, “el término seguridad ciudadana es criticable; no por una cuestión de pureza del lenguaje sino porque refuerza la noción de la existencia de derechos fundamentales exclusivos para los ciudadanos. Evidentemente esto excluye indebidamente, a otros habitantes, como los extranjeros. Por ello se utiliza el término seguridad comunitaria.” *Seguridad Comunitaria y Justicia Penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo* Publicado en *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, (1ª. ed.) México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001, Pág. 234. En el mismo sentido, Alessandro Baratta señala que “si bien la noción de seguridad ciudadana atribuye a la política criminal por primera vez una dimensión local, participativa, multidisciplinaria, pluriagencial, que representa quizá un resultado histórico del actual movimiento de la nueva prevención, el adjetivo, por así decirlo, estrangula al sustantivo. Desde un punto de vista jurídico, pero asimismo desde el psicológico, podrían y deberían estar, sobre todo, los sujetos portadores de

de asumir el término “ciudadano” en un contenido reductor y claramente separador de los “no ciudadanos” o “ciudadanos de segunda categoría”, términos que remiten a Gunter Jakobs y la concepción del derecho penal del enemigo.¹⁶ Sin embargo, para los fines de este documento la seguridad ciudadana se comprende desde una concepción amplia de ciudadanía, lejana de la carga excluyente de la tradicional concepción de “pertenencia”, así como de una delimitación meramente política.

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

Sobre la (in)seguridad en el DF

A fin de realizar un acercamiento preliminar sobre la situación que se vive en el Distrito Federal, a continuación se muestran algunos datos estadísticos correspondientes a la actual administración del Ejecutivo local. Los datos

derechos fundamentales universales (los que no se limitan a los ciudadanos), y éstos son todas y cada una de las personas físicas que se encuentran en el territorio de un Estado, de una ciudad, de un barrio o de otro lugar público, de una casa o de otro edificio o espacio privado.” en *Política Criminal: entre las política de seguridad y las políticas sociales*. Publicado en *Delito y Seguridad de los Habitantes*, Editorial Siglo XXI ILANUD y Comisión Europea, México, 1997. Por su parte, Gabriel Ignacio Anitúa estableció críticas similares en *Seguridad Insegura. El concepto jurídico de la seguridad humana frente al discurso bélico* en la Revista General de Derecho Penal, No.5, 2006

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

En este documento no se pretende plantear un diagnóstico sobre la situación actual de la seguridad ciudadana en el Distrito Federal¹⁸, no sólo por la complejidad de una labor de tal envergadura, sino además por la deficiente recopilación de datos empíricos al respecto que prevalece en la ciudad.¹⁹ Así que

17

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

18

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

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

Para un estudio completo que incluye la percepción ciudadana, ver *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, 2007* o *Índices de Desempeño del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.*

Indicadores de atención a víctimas. Indicadores de actividad del Ministerio Público. CIDE, Marzo, 2008.

Disponible en:

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

19

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

con los datos accesibles, se presenta un panorama general que no contabiliza la llamada cifra negra.²⁰

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

Según el Primer Informe de Gobierno de la Ciudad, el Distrito Federal ocupa el lugar número 11 entre las entidades del país dentro del índice delictivo ya que durante el primer semestre de 2007 fueron presentadas 1,020 denuncias por cada 100,000 habitantes.²¹ El Gobierno reportó que en ese período se iniciaron 122,029 averiguaciones previas y que el delito con mayor reincidencia fue el de robo con el 52.54% de los totales.²² Las cinco delegaciones políticas

20

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

21

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

22

identificadas con mayor incidencia criminógena fueron: Iztapalapa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Álvaro Obregón²³. Para agosto del 2008, Coyoacán estaba dentro de este grupo reemplazando a la delegación Álvaro Obregón.²⁴

En el Segundo Informe de Gobierno se presentan datos distintos respecto a los que aparecen en el Primer Informe y por lo tanto, no se puede realizar un contraste sobre los mismos datos. Los únicos datos que presenta de forma comparativa son los relacionadas con las remisiones: señala que de enero a julio de 2008 se presentó un incremento del 35.3% en el número de remisiones respecto al mismo periodo del año anterior. Las remisiones por robo disminuyeron 6%, mientras que las realizadas por homicidio, posesión de droga o de armas aumentaron 17.7%, 22% y 29.5%, respectivamente. El Informe agrega que el número de personas detenidas por algunos de los delitos de mayor impacto aumentó notablemente: por posesión de drogas, este indicador alcanzó 27.4%; por portación de armas, 31.8% y por robo a negocio con violencia, 30.7%. Por secuestro el número de detenidos aumentó 33.99% del mismo período del año anterior.²⁵

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

23

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

24

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

25

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

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

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

26

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

27

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

28

↑ Ver

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mvio17&s=est&c=4136&e=09>

Aunque esta situación pretende ser normalizada por las autoridades, no puede dejarse de señalar que los Reclusorios Norte y Oriente son los más poblados de toda América Latina. Boletín de prensa 77/2007. Dirección General de Comunicación Social de la Comisión de Derechos Humano del Distrito Federal.

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

El Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal plasma que existe una percepción generalizada de inseguridad y miedo de los habitantes de la ciudad de México y, en consecuencia, el riesgo sobre la tendencia a ceder libertades a cambio de seguridad.³⁰ Sin embargo, no se señalan datos estadísticos que expliquen esta situación.

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

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

Ahora bien, como se adelantó previamente, es preciso tener en consideración la violencia generada por los propios cuerpos policiales. Al respecto la labor de documentación más significativa ha sido realizada por la CDHDF. Este organismo, en su Recomendación 06/2004, ilustró en su momento los abusos –detenciones ilegales, tortura, abusos sexuales, entre otras- que

29

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

30

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

31

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

elementos de los Grupos Operativos Especiales y las Fuerzas Especiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal habían perpetrado como consecuencia de las atribuciones dadas a los cuerpos de seguridad y las lagunas en la regulación de su comportamiento en la implementación de las recomendaciones del grupo *Guliani Partners* en la ciudad de México.³²

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

Ante los abusos cometidos, un aspecto a considerar es el relativo a la rendición de cuentas en las propias instancias de seguridad. Los datos que se

32

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

33

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

mencionan a continuación solamente se refieren a los mecanismos de control interno y respecto a conductas negativas de los integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública.

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

Además de las cifras anteriores, la inseguridad provocada por los propios agentes estatales podría conocerse en su justa dimensión mediante el registro y seguimiento de los presuntos ilícitos cometidos por los mismos. No obstante, las cifras relativas distan de ser claras.³⁶

34

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

35

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

36

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

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

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

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

Política de seguridad y políticas sociales

Un elemento que resulta indispensable plantear es la relación entre políticas de seguridad y políticas sociales dentro de la concepción más amplia de la política criminal,³⁸ pues un riesgo latente es considerar que la criminalidad

37

¹ *Indagan por extorsión y secuestro a 42 judiciales*, Periódico El Universal, 30 de noviembre del 2007; *Consigna PGJDF a 64 policías judiciales en dos meses*. Periódico El Economista, 02 de noviembre, 2008.

38

tiene su base únicamente en el comportamiento individual y que no está relacionada con causas sociales, eximiendo la obligación del Estado de procurar una condición de vida más digna a los sectores marginados en una sociedad profundamente desigual, donde tengan plena vigencia los derechos económicos y sociales.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha señalado que:

los fenómenos de la criminalidad y violencia se asocian tanto al aumento de la desigualdad, a la exclusión social y a la progresiva limitación de oportunidades, como a la insuficiencia institucional para enfrentarlos. Por ello, una política adecuada de seguridad ciudadana tiene que ser concebida, en primer lugar, como parte del conjunto de los esfuerzos de los Estados por avanzar en la inclusión social y la igualdad de oportunidades y como parte del esfuerzo de fortalecer nuestras aún débiles democracias y garantizar los derechos humanos y libertades públicas. Por lo anterior, el IIDH concibe que la mejor prevención de las violaciones a los derechos humanos en una sociedad democrática se sustenta, entre otras, en un adecuado diseño de una política de seguridad ciudadana que contribuya a la reducción de los niveles de violencia, formulada desde la perspectiva del derecho al desarrollo.³⁹

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

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

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

juventud y aquellas referidas a la intervención estatal frente a la protesta social.⁴⁰

Ahora bien, como se adelantó previamente, interesa no perder de vista los niveles de inseguridad que generan las propias prácticas de las agencias de seguridad, ni la necesidad de buscar mecanismos para reducir estos niveles, asumiendo que inevitablemente existirán funciones represivas en dichas instancias. El riesgo de no promover medidas que disminuyan las malas prácticas de las agencias de seguridad implica que las políticas públicas se vuelvan parte del problema y así, “la capacidad estatal queda atada a su capacidad para desarrollar cada vez más violencia”.⁴¹ Como señala Baratta, “la espiral de violencia se eleva, con la paradoja de que el control del riesgo aumenta el riesgo y la seguridad de los asegurados se vuelve precaria. En lugar de aumentar la seguridad de pocos, crece la inseguridad de todos”.⁴²

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

40

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

41

┆ *Ibíd*em

42

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

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

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

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

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

43

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

44

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

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

Justicia y seguridad ciudadana

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

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

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

45

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

46

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

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

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

Ahora bien, otro aspecto a considerar sobre la relación entre el sistema de justicia penal y la seguridad, estriba en que la lógica punitiva prevaleciente ha acarreado algunos efectos que pueden considerarse paradójicos: a pesar de la desconfianza ciudadana frente a la actuación de las instituciones del sistema de justicia,⁴⁸ un gran sector de la sociedad parece apoyar ciegamente cualquier

47

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

48

1 En resumen ejecutivo de la Encuesta sobre Victimización y Eficacia Institucional, sobre los resultados encontrados señalan que “la respuesta institucional ha sido muy pobre. Los ciudadanos siguen muy insatisfechos con la policía, el Ministerio Público y los jueces. Existe una leve mejoría en el

iniciativa gubernamental que otorgue mayores atribuciones a los operadores de dicho sistema, principalmente respecto de la investigación y la sanción. Así, de manera contradictoria, en lo referente a la seguridad se generan amplias expectativas sobre los alcances de un sistema en el que, a la vez, casi nadie confía.⁴⁹

Sobra decir que semejantes expectativas jamás serán satisfechas: se espera del sistema de justicia penal lo que éste no puede dar. Enseguida, mencionaremos brevemente algunas de las razones por las cuales el sistema de justicia penal no ha podido responder eficazmente ante la criminalidad, atendiendo a sus diferentes componentes: procuración, administración y ejecución de las penas. En cuanto a la procuración de justicia, Ana Laura Magaloni señala que una de las causas de su ineficacia radica en que “las prácticas autoritarias con las que sigue operando el sistema son las que han inhibido, en forma perversa, el desarrollo de capacidades técnicas de investigación en las procuradurías”⁵⁰ Añade, además, que las prácticas institucionales se gestaron en un régimen autoritario con una baja incidencia delictiva, en el cual no se requerían métodos de investigación profesionales, carencia que se evidenció ante la incapacidad de hacer frente al incremento de la criminalidad desde la época de los ochenta hasta la fecha.

Estado de México pero no así en el DF. El MP es la institución peor calificada por los ciudadanos y por las víctimas; le siguen los jueces y después la policía. La confianza en la impartición de justicia tuvo una importante mejora pero sigue siendo muy poco confiable para la gran mayoría de la ciudadanía. También hay indicios que esa mejora pudiera ser efímera.” CIDE. *Encuesta sobre Victimización y Eficacia Institucional*, pág. 12

49

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

50

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

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

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

Ante las profundas deficiencias del sistema penal, la reforma constitucional en materia procesal penal es una oportunidad para superar el

51

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

52

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

actual sistema inquisitivo y garantizar el debido proceso a las personas imputadas; asimismo, es posible que permita una mejor tutela de los derechos de las víctimas.

En este escenario, es necesario seguir discutiendo la relación entre el sistema de justicia penal y la seguridad ciudadana: sus alcances y limitaciones; así como la manera de incidir en la comprensión de los vínculos que enlazan ambos sistemas. Otro aspecto primordial en el panorama actual es el relativo a evitar que las recientes reformas constitucionales en el ámbito de la justicia penal pierdan su potencial estructural y queden desvirtuadas ante la actual demanda de seguridad y la percepción de inseguridad que le subyace.

Diversas iniciativas de participación local

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

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

53

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

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

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

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

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

54

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

55

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

Por parte del gobierno local

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

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

56

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

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

Por parte de la sociedad civil

A continuación se presenta un mapeo general de las iniciativas que se trabajan desde la sociedad civil en el DF. Es posible que este recuento pase por alto algunas iniciativas, lo que no obedece a la intención del Instituto, sino que por el contrario evidencia la necesidad de socializar las diversas propuestas en la materia.

Se podrían agrupar por instituciones académicas, organizaciones civiles dedicadas a la investigación y de derechos humanos. En el siguiente cuadro se sintetizan algunas de las propuestas elaboradas por cada organismo recientemente.

57

⁷ “En los últimos tiempos se ha generalizado el empleo del concepto ciudadanía como una exigencia democrática y se habla de ciudadanizar la seguridad pública. Si por ello se entiende que la organización de la seguridad sea responsabilidad de los ciudadanos y no del gobierno y que la sociedad organizada realice directamente tareas de seguridad en un ejercicio de democracia directa (*vigilantismo*), el concepto es inaplicable desde una perspectiva política basada en el origen legítimo de las autoridades en la materia que, a su vez, designan a los responsables de prestar los servicios de seguridad: se trata de un poder representativo delegable. Ahora bien, si por ciudadanizar se quiere decir escrutinio público, control, participación y cooperación de los ciudadanos en los servicios de seguridad, ello evidentemente se inscribe en un horizonte democrático, no obstante lo cual es más orientador utilizar estos conceptos que denotan las actividades específicas que se asigna a los gobernados y no una especie de transmutación de la seguridad comunitaria en seguridad ciudadanizada, cuyos alcances son inciertos. De ahí que democratizar la seguridad ciudadana y ciudadanizar la seguridad no sean ideas coincidentes”. Sarre, Miguel. *Seguridad comunitaria y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo* Ob cit. Pág. 12

NOMBRE

PROPUESTAS/ACTIVIDADES

Centro de Investigación y Docencia (Programa de Estudios para la Seguridad Pública y el Estado de Derecho)
Participación en el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México en la investigación de indicadores en materia de seguridad pública.

Han elaborado diversos documentos como la “Encuesta de victimización y eficacia institucional” o los “Indicadores sobre el Sistema de procuración y administración de justicia”

Red de Especialistas en temas relacionados con las instituciones policiales, la seguridad pública y los derechos humanos.

FUNDAR

Monitoreo de las Fuerzas de Seguridad Pública del Distrito Federal. Evalúa los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones de seguridad pública en el Distrito Federal.

Diseño institucional de instancia policial mediante la evaluación de las Unidades de Protección Ciudadana en las delegaciones del DF.

Metágora. Buscan herramientas estadísticas para mejorar el monitoreo de la incidencia del abuso por parte de las fuerzas de seguridad pública y de los agentes encargados de la procuración de justicia en el Distrito Federal.

INSYDE

Modelo de Investigación y Reforma Policial, fundado en la experiencia internacional comparada sobre la reforma democrática de la policía, Esquema Metodológico para la evaluación de la rendición de cuentas policial

Centro de Certificación Profesional Policial

Observatorio de Evaluación y Seguimiento Ciudadano sobre la actividad y resultados de los sistemas de seguridad pública y justicia penal, que incluya indicadores de seguimiento al proceso de implementación de la reforma constitucional recién aprobada

Ver “Ante la inseguridad, tenemos derechos y tenemos propuestas” Sept. 08

IMDHD

Iniciar un proceso de interlocución con las autoridades del DF a fin de participar en el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México en temas relacionados con la seguridad, como pudiera ser la evaluación del programa de capacitación en materia de derechos humanos que imparte el Instituto de Formación Policial de la SSP, la revisión de la normativa en materia de seguridad y los espacios de participación ciudadana, entre otros.

Seguridad, Derechos Humanos y Democracia

Ilegible en la web

Red TDT (Vitoria, Prodh)

Ver propuestas de la Agenda de Derechos Humanos

Defensa de casos

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Defensa de casos

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Consulta ciudadana "La policía que queremos"

Habiendo recapitulado brevemente las propuestas oficiales y de la sociedad civil sobre participación ciudadana en materia de seguridad, podríamos dialogar sobre los aprendizajes que se quisieran retomar, los espacios de acción que se deberían potenciar, la conveniencia o no de iniciar una interlocución con las autoridades locales, y en caso afirmativo, el tipo y los fines que podríamos consensuar colectivamente.

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