



**Intervención de la señora Liliana Valiña, Representante, a.i. en México  
de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos dentro del foro  
“Seguridad pública desde la perspectiva de los derechos humanos: retos y perspectivas”**

**(Casa Lamm, México, D.F. – 14 de agosto de 2008)**

Agradezco la amable invitación que se le ha hecho a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de participar en el foro “Seguridad pública desde la perspectiva de los derechos humanos: retos y perspectivas”, dentro del marco del vigésimo segundo aniversario del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

Antes de empezar propiamente con el sentido de mi intervención quisiera felicitar ampliamente al “Centro Pro” por la labor invaluable que ha desarrollado en la defensa y promoción de los derechos humanos en México durante veinte años. El “Centro Pro” es, sin duda, una de las organizaciones de derechos humanos más importantes de México, protagonista de los cambios experimentados por la sociedad mexicana y ejemplo de tenacidad y perseverancia. Enhorabuena por el aniversario.

### **1.- Relación entre derechos humanos, seguridad y desarrollo**

En principio quiero destacar que la garantía de la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos son actividades complementarias y armónicas. La aseveración reiterada de que el respeto a los derechos humanos supone un valladar a la seguridad pública es falaz. Los derechos humanos hacen posible la vigencia de la seguridad pública. La seguridad pública hace viable el respeto a los derechos humanos. Ambos objetivos se refuerzan y nutren recíprocamente en democracia, tal como lo destacó la Conferencia Mundial sobre derechos humanos, celebrada en Viena en 1993. En una ocasión más reciente, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas publicó el informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad”, el cual apela a una interpretación más amplia de la libertad, que reconozca la idea de que “el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano”<sup>1</sup> y “se fortalecen recíprocamente”.<sup>2</sup> No estamos, por tanto, ante una antinomia sino ante conceptos complementarios al que debe sumarse el del desarrollo.

### **2.- Contexto internacional de la problemática sobre seguridad**

La relación que se debate en México hoy en día entre derechos humanos y seguridad no es ajena a la que se discute en el escenario internacional, especialmente dentro del marco del combate al terrorismo y a la delincuencia organizada. La amenaza terrorista y del crimen organizado ha tenido como consecuencia que tanto al interior de los Estados como en el plano internacional el tratamiento de los temas de derechos humanos se vea determinado por el concepto de seguridad<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Informe del Secretario General, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, párr. 14.

<sup>2</sup> Idem, párr. 16

<sup>3</sup> Cfr. *Human Rights After September 11*. International Council on Human Rights Policy, 2002. pp. 19-29.

Aunque se entiende la urgencia de los Estados de combatir a ambos fenómenos -dado que constituyen verdaderas amenazas a la estabilidad y a la fortaleza de las instituciones del Estado- se tiene que subrayar que esta tarea no puede realizarse al margen de los derechos humanos. Es inaceptable, desde los compromisos internacionales que los Estados han asumido, que se de marcha atrás en los estándares ya alcanzados de protección y respeto a los derechos. Los derechos humanos son cruciales para la seguridad y prosperidad de la sociedad. En el precitado Informe, “Un concepto más amplio de la libertad”, el entonces Secretario General se refiere a la libertad de vivir sin miseria, la libertad de vivir sin temor, y la libertad de vivir con dignidad. Resalta igualmente el error que supondría tratar a los derechos humanos “como si estuvieran contrapuestos a otros objetivos, como la seguridad y el desarrollo”. La visión relativa a los derechos humanos como obstáculos a la eficacia de las acciones y políticas en materia de seguridad y de protección es errónea. Sería poco riguroso señalar que los Estados más democráticos y respetuosos de los derechos humanos son a su vez los más ineficientes en sus acciones de protección de los derechos y en las políticas de seguridad. El informe citado agrega que “cederíamos terreno en la lucha contra los horrores de la pobreza extrema o el terrorismo si, en nuestros esfuerzos por acabar con esos males, negáramos los mismos derechos humanos de los que esos flagelos privan a la ciudadanía”.<sup>4</sup>

La nueva realidad mundial nos muestra una paradoja que requiere ser evidenciada. Los emergentes métodos y prácticas que los Estados democráticos están utilizando para hacer frente a la amenaza del terrorismo y del crimen organizado suponen el grave riesgo de sacrificar aquellos valores que en principio se están defendiendo y resguardando. El Secretario General de la ONU así lo reconocía cuando afirmaba que “las estrategias basadas en la protección de los derechos humanos son fundamentales tanto para nuestra posición moral como para la eficacia práctica de nuestras acciones”.<sup>5</sup>

### **3.- Militarización.**

Al término de su visita a México, la señora Louise Arbour, otrora Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, reiteró el que fue uno de los principales temas de preocupación a lo largo de su visita y sostuvo:

Entre los principales temas que me presentaron estuvo el uso de los militares que toman parte en actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas- en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Informe del Secretario General, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, párr. 140

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Conferencia de Prensa de la visita a México de Luise Arbour el 8 de febrero de 2008.

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/B3B2A5AE31A3FCB6C12573EC00578CD0?opendocument>

Es indiscutible la prioridad que tiene el fortalecimiento de las instituciones civiles destinadas a hacer cumplir la ley en el ámbito de la seguridad pública. En este sentido, el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la ONU recomendó al Estado mexicano “insistir en la necesidad de que se observe una estricta separación entre tareas militares y tareas policíacas en funciones de orden público.”

Frente a la referencia de la actividad “subsidiaria” de los militares en tareas propias de seguridad pública, la urgencia debe estar en la capacitación y profesionalización de los cuerpos policíacos, a los cuales, en tanto parte de las instituciones civiles, corresponde salvaguardar la seguridad pública.

#### **4.- Uso legítimo de la fuerza.**

Otro tema fundamental en materia de seguridad pública vinculado con el respeto y la protección de los derechos humanos es el del uso legítimo de la fuerza. Eventos como los de San Salvador Atenco y Oaxaca en el año 2006 o Guadalajara en el año 2004 ponen en evidencia que la fuerza que legítimamente puede llegar a ser utilizada por el Estado en ocasiones se puede llegar a desbordar y ser fuente de abusos.

En el tema del uso legítimo de la fuerza la comunidad internacional ha aprobado una serie de estándares. Cito, sin ánimo de ser exhaustiva, el “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; los “Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, adoptados por el 8º Congreso sobre la Prevención del Crimen y el tratamiento de ofensores, en la Habana, Cuba en 1990, y el “Conjunto de Principios para la protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de detención”, adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988. En dichos estándares se reconoce que la primera obligación del Estado es recurrir a medios no violentos, que la fuerza se debe utilizar sólo cuando sea estrictamente necesario y para cumplir fines lícitos en la aplicación de la ley, que su uso debe ser proporcional a los objetivos lícitos pretendidos y que debe emplearse con moderación. Para hacer posible lo anterior, es preciso que se respete adecuadamente el derecho a la libertad y seguridad personales, así como el respeto a la integridad de la persona. Al mismo tiempo, el tema de la capacitación y entrenamiento adecuados como la existencia y funcionamiento de órganos de control, independientes y efectivos, son factores adicionales de vital prioridad.

#### **5.- Reforma al marco legislativo.**

En México existe un amplio consenso sobre la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y modificar las prácticas institucionales a fin de transformar a fondo el sistema de justicia penal y de seguridad pública. Consiente de ello, México está transitando por una reforma de gran calado a su sistema de justicia penal y seguridad pública. La reciente reforma probada por el Poder Revisor de la Constitución contiene las coordenadas de un cambio que tomará hasta ocho años. Se trata de un punto de partida en el que convergieron muchos esfuerzos y voluntades. De la reforma constitucional se desencadenarán una serie de cambios tanto en la legislación secundaria como en el diseño e implementación de una nueva política pública en materia de seguridad pública y justicia penal. Ambas labores deben atender los compromisos internacionales adoptados voluntariamente por el estado mexicano en materia de derechos humanos.

El gran mérito de la reforma consiste en la adopción de un nuevo modelo de justicia penal de corte acusatorio. El *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* del año 2003 abogó expresamente por el tránsito de un sistema de justicia penal inquisitorial a un modelo

acusatorio.<sup>7</sup> En una ocasión más reciente (el año 2007) el Comité contra la Tortura de la ONU tomó nota del proyecto de modificación y recomendó al estado mexicano “finalizar la reforma del sistema integral de justicia a fin de, entre otros, instaurar un modelo de proceso penal acusatorio y oral”.<sup>8</sup>

Los temas de avance de la reforma son considerables: la creación de un registro inmediato de la detención, la instauración de jueces de control, el establecimiento de un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y ministerio público y demás autoridades competentes; los mecanismos alternativos de solución de controversias; el fortalecimiento de la defensoría pública, los principios generales del proceso penal acusatorio y oral; el nuevo catálogo de derechos de las personas imputadas y de las víctimas u ofendidas; la reserva judicial en materia de imposición, modificación y duración de las penas; el respeto a los derechos humanos como uno de los principios que regirán las labores de seguridad pública, y el principio de proporcionalidad de las penas. Dichos aciertos deben maximizarse en consonancia con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Sin embargo, la reforma también alberga temas de preocupación. Subrayo la situación de excepcionalidad que se le brinda a la delincuencia organizada, a partir de una definición laxa de delincuencia organizada -que discrepa con la asumida en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Es preocupante, igualmente, que se eleve a rango constitucional la figura del arraigo cuando la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación la había declarado inconstitucional y cuando el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detención Arbitraria<sup>9</sup> y el Comité contra la Tortura, habían recomendado su desaparición.

Preocupa igualmente que dentro del marco de discusión a nivel de legislación secundaria y al calor de la tragedia que envuelve a la sociedad mexicana por el elevado número de secuestros se escuchen voces que promuevan la restauración de la pena de muerte. De conformidad con la tendencia abolicionista expresada a nivel internacional, México prohibió dicha pena en su artículo 22 constitucional en el año 2005 y dio un importante paso dos años más tarde al ratificar tanto al Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte como al Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte. Una vez abolida la pena capital, el derecho internacional de los derechos humanos prohíbe su restablecimiento. Una eventual reinstauración de la pena de muerte sólo sería posible soslayando los compromisos internacionales en materia de derechos humanos voluntariamente adoptados por el Estado mexicano.

Pero si el establecimiento de la pena capital sería contrario al derecho internacional de los derechos humanos, la mayor severidad en las penas es poco útil. La cadena perpetua o cualquier otra pena severa pierde su carácter disuasivo en un clima de impunidad. La alternativa pasa lista en el mejoramiento de los apartados de seguridad, el profesionalismo de los sistemas de investigación, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el combate a la corrupción y el tratamiento de los demás eslabones por los que la delincuencia elude la actividad punitiva del Estado. Pero el reto también pasa lista en la adopción de un concepto más amplio de libertad por el que abogaba el Secretario General en el Informe que referí al inicio de mi presentación. Un concepto más amplio de libertad que asuma que “los hombres y mujeres de todas partes del mundo tienen derecho a ser gobernados por su propio consentimiento, al amparo de la ley, en una sociedad en que todas las personas, sin temor a la discriminación ni a las represalias, gocen de libertad de opinión, de culto y de asociación” y se vean “libres de la miseria, de manera que se levanten para ellas las sentencias de

---

<sup>7</sup> Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, p.11.

<sup>8</sup> Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura a México, 2007, párrafo12.

<sup>9</sup> Comisión de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México del 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, párr. 50.

muerte que imponen la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas, y libres del temor, de manera que la violencia y la guerra no destruyan su existencia y sus medios de vida.”<sup>10</sup> De ese tamaño es el reto y la oportunidad que tenemos enfrente.

En uno de sus últimos escritos, la señora Louise Arbour sostenía que “nadie tiene el lujo de dormirse en sus laureles ante batallas ganadas en nombre de los derechos humanos o en invocar la impotencia ante los abusos persistentes”. Sostenía la señora Arbour que la lección por ella aprendida es que “lo que ultimadamente nutre y define los objetivos más valiosos y duraderos es la humildad de no ser distraído por los triunfos y una firme determinación para no ser decepcionado por los tropiezos”. No cabe duda que la sociedad mexicana, y en particular el Centro Pro, ha nutrido y definido esos objetivos, con humildad, sin distracción y determinación.

Muchas gracias.

---

<sup>10</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Informe del Secretario General, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, párr.15.