

**VERACRUZ, ENTRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS
HUMANOS**

VERACRUZ, BETWEEN CITIZEN SECURITY AND HUMAN RIGHTS

Dr. ENRIQUE CÓRDOBA DEL VALLE

*Profesor de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana
Xalapa, Veracruz, México*

Artículo recibido el 15 de junio de 2016
Artículo aceptado el 22 de junio de 2016

RESUMEN

En México, existe un sentimiento generalizado de que los derechos humanos están siendo vulnerados de manera constante por todo tipo de autoridades, federales, estatales, incluso municipales, lo que ha llevado a pensar en la existencia de una profunda crisis de los mismos.

Esta preocupación ha llevado a las instituciones de gobierno, a plantear una amplia reforma constitucional para dar una nueva visión de los derechos humanos, al tiempo que se ha diseñado una política pública, consistente en estrategias de tutela mediante instrumentos administrativos como los Planes y

Programas de Desarrollo, y los programas específicos en materia de derechos humanos.

El tema merece por sí mismo profundas reflexiones. Y este documento apunta hacia la oportunidad que tiene Veracruz, de articular políticas públicas que propicien un mayor acercamiento entre la seguridad ciudadana y la vigencia de los derechos humanos, pues sólo así se logrará incidir en la recuperación de la ansiada gobernabilidad perdida..

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos, seguridad ciudadana

ABSTRACT

In Mexico, there is a widespread feeling that human rights are being constantly violated by all kinds of authorities, federal, state, even municipal, which has led to think of the existence of a deep crisis of such rights.

This concern has led to government institutions, to raise a wide constitutional reform to give a new perception of human rights, and at the same time, a new public policy has been designed that consists in protection strategies through administrative instruments such as Plans and Programs Development, as well as specific programs based on human rights.

The topic itself deserves profound reflection. And this document points out towards the opportunity that Veracruz has to articulate public policies that foster greater rapprochement between citizen security and the validity of human rights, because only in this way the long-awaited recovery of lost governance will be achieved.

KEYWORDS: Human rights, citizen Security.

SUMARIO

- 1. Preámbulo.*
- 2. ¿Crisis de los derechos humanos?.*
- 3. Políticas públicas.*
- 4. ¿Y la seguridad ciudadana?.*
- 5. Bibliografía*

1. Preámbulo

En los tiempos que corren, no es posible analizar responsablemente el tema de los derechos humanos, sino a través de la articulación que éstos puedan tener con el constitucionalismo, con las instituciones y procesos que caracterizan a un Estado de derecho, y desde luego, con la seguridad ciudadana y las implicaciones que ésta viene generando.

El constitucionalismo actual trae consigo una profunda transformación, no solo de los sistemas jurídicos estatales, sino de auténticos cambios estructurales, nuevos paradigmas y francos esquemas de rompimiento con el pasado.

Hoy se pone especial énfasis en temas de la agenda política mexicana, como la actual concepción de los derechos humanos y su contextualización en el escenario de los procesos globalizadores, la deseable exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, así como las medidas que el Estado debe diseñar y aplicar en materia de seguridad, por citar algunos.

En México, es conocido que el régimen de libertades y derechos para las personas, concebido -al menos formalmente- desde el texto constitucional de 1857, que fue recogido por la Constitución de 1917 como un amplio inventario de garantías individuales, se ha transformado profundamente a partir de 2011 con una importante reforma constitucional que incorporó el concepto moderno de “derechos humanos” cobijado por los principios de interpretación pro persona, y los de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos, entre otros.

Igual importancia reviste a partir de tal reforma, el valor que representa la interpretación conforme y los controles de constitucionalidad y convencionalidad, ampliamente estudiados por la doctrina y generosamente precisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ejemplo, esta instancia judicial se ha referido al control de convencionalidad aduciendo que “todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona”¹, de tal suerte que la relación

¹ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, Décima Época, Registro: 160589, Pleno, Tesis Aislada P. LXVII/2011(9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 535.

existente entre los artículos 1º y 133 constitucionales, en materia jurisdiccional, enfatiza que “los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior”².

Los derechos humanos vienen siendo tutelados de distintas formas y por variados ordenamientos. Nuestra Constitución Política federal, como algunas otras Constituciones latinoamericanas, si bien conserva la parte dogmática y orgánica antaño propuesta por el artículo 16 de la Declaración francesa de 1789, ha presentado avances y propuestas significativas, si se quiere aún inacabadas, de protección a los derechos humanos.

Muchos estudios corren en paralelo y se implican. Me refiero a los realizados sobre el Estado de derecho y la reforma del Estado, en pos de un perfeccionamiento hacia la tutela de los derechos humanos.

Desde hace años, la reforma del Estado ha sido planteada como “la reorganización de las instituciones políticas del más alto nivel (poderes legislativo y ejecutivo), así como la modificación de las normas que regulan sus relaciones recíprocas”³.

El presidente Fox señalaba que la reforma del Estado no implicaba la refundación del Estado sino tan sólo elevar su calidad y modernizar sus instituciones⁴.

Hoy día, el presidente Peña Nieto asegura que “las reformas emprendidas en 2013 actualizan el pacto social del 17 en tres dimensiones esenciales: reconocen y amplían derechos humanos de nueva generación; crean nuevas instituciones del Estado mexicano; y otorgan al Estado nuevos instrumentos de política pública...[por lo que] estamos determinados a construir una sociedad de derechos, convencidos de que ésta no es una utopía, sino es un deber del Estado mexicano, ése es el espíritu detrás de cada una de las reformas que ha impulsado esta administración”⁵.

Lo anterior debe acatarse y desearse siempre que no se trastocuen “los principios rectores”⁶ de la Constitución, es decir, las decisiones políticas que sostienen al Estado mexicano y que son irreversibles, pues constituyen nuestra herencia revolucionaria que sirviera para dar forma al Estado de derecho que hoy

² *Ídem.*

³ SERNA DE LA GARZA, José María. *La reforma del Estado en América Latina*, UNAM, México, 1998.

⁴ FOX QUEZADA, Vicente. *III Informe de Gobierno*, septiembre 2003, Presidencia de la República, México, 2003.

⁵ PEÑA NIETO, Enrique. *Ceremonia conmemorativa del 97 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 2014, México, 2014.

⁶ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 5ª ed., UNAM-Porrúa, México, 1996, pp. 88-89.

tenemos, y que constituyen estándares mínimos para garantizar la gobernabilidad, la convivencia pacífica de la sociedad a través del respeto y protección de sus derechos, y por tanto, pueden ser vehículo idóneo para conducir al “México próspero” y al “México en paz” que proyecta el presente gobierno federal.

El Estado de derecho al que aspiran las naciones democráticas modernas no puede pregonarse sino a través de la puesta en marcha de acciones y mecanismos que garanticen el respeto irrestricto a los derechos de los individuos, a través de políticas y prácticas que permitan una estrecha colaboración y coordinación de poderes.

Así lo recoge el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 al señalar que “la consolidación de un Estado democrático en México debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos... [y que] por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana”⁷.

Con el Estado de derecho se garantiza a los mexicanos la sujeción armoniosa de la sociedad y el gobierno a un orden jurídico que tutela nuestros derechos y libertades.

De esta forma, un régimen democrático institucionaliza la protección de los derechos más elementales del ser humano, garantizando a las personas una adecuada protección de los mismos frente a la posibilidad de que el poder del Estado atente contra sus libertades, con lo que de paso, posibilita un mayor acercamiento al Estado de derecho, entendiendo que éste mantiene una sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que de ella se establezcan, que garantiza el funcionamiento responsable y controlado de los órganos de poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos⁸.

Desde esta perspectiva, también se entrecruza con el ejercicio y garantía de respeto de los derechos humanos, la cultura de la legalidad en un Estado de derecho, donde ella se convierte en elemento imprescindible que garantiza a la sociedad, el que las autoridades se sometan al imperio de la ley, a través de sistemas de control y mecanismos jurídicos específicos, por los que los gobernados puedan exigir a la administración pública la responsabilidad derivada de sus acciones u omisiones,

⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Presidencia de la República, México, 2013, p. 35.

⁸ VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, UNAM, México, 2002, pp. 7-8.

pues no debemos olvidar que a mayor control y responsabilidad de la administración, mayor fortalecimiento del Estado de derecho.

Esta aseveración me autoriza a afirmar que el promover la cultura de la legalidad conlleva a una abierta promoción del contenido de la Constitución, es decir, todo ciudadano debe conocer mínimamente para acatarlas, cuáles son las principales normas constitucionales que lo rigen, así como las disposiciones reglamentarias de su localidad, las que debe respetar también en forma directa.

Así, se comprende que la cultura de la legalidad es el conocimiento que un pueblo tiene de su derecho, así como los esfuerzos que hacen grupos y facciones - principalmente el gobierno- para difundir o no difundir tal conocimiento, las variables del proceso mediante el que un pueblo acata las normas que lo rigen, los efectos concretos que este ejercicio tiene en la sociedad civil y los límites a que se circunscribe⁹.

De esta manera, conceptos clave como justiciabilidad y exigibilidad de derechos humanos, seguridad pública-seguridad ciudadana y cultura de la legalidad, se convierten en parte del andamiaje moderno sobre el que se erige y fortalece el Estado de derecho, y consecuentemente, se afianza con ellos, cuando tales principios son tutelados por nuestra Carta Magna.

Se trata sin duda de un constitucionalismo renovado, un constitucionalismo vivo y moderno, en el que la protección y tutela de los derechos humanos juega un papel trascendental.

2. ¿Crisis de los derechos humanos?

Un tópico importante que contribuirá a lograr una profunda transformación del Estado constitucional es el nuevo tratamiento que se viene dando desde el derecho interno y en el plano internacional a los derechos humanos.

La reciente reforma constitucional emprendida en 2011, si bien puntualiza la importancia de cumplir y aplicar estándares internacionales de derechos humanos en el derecho nacional, aun no materializa las formas de su operación en el ámbito de la legislación interna.

Quizá hemos intentado superar un poco las discusiones doctrinarias sobre la vigencia de los derechos humanos y en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, sin embargo aún son visibles las grandes fallas como las

⁹ LAVEAGA, Gerardo. *La cultura de la legalidad*, UNAM, México, 1999, pp.19-20.

restricciones *de facto* alrededor de su acceso, las desiguales condiciones ciudadanas para su exigibilidad y mejor aún, el selectivo acceso a su justicia.

Por esta razón, no es extraño escuchar que los derechos humanos en México atraviesan “un periodo de crisis ante el cual nuestra sociedad demanda acciones inmediatas y efectivas que den cauce y respuesta a sus reclamos de justicia, legalidad y respeto pleno a la dignidad humana, a la exigencia básica de vivir con seguridad y tranquilidad, contando con instituciones democráticas que atiendan sus demandas”¹⁰.

Esta crisis de los derechos humanos se expresa a nivel nacional en diversas entidades federativas. Sobra decir que un sinnúmero de acontecimientos viene poniendo en entredicho su disfrute pleno.

Solo basta escuchar los casos de Tlatlaya y Ayotzinapa, o referir algunos acontecimientos en Michoacán, Guerrero y Oaxaca, incluso Veracruz, para constatarlo.

Tan solo algunos ejemplos.

Amnistía Internacional publicó en 2014 que el Estado de Michoacán “es el ejemplo más visible de la persistente crisis de seguridad pública donde persiste la violencia e inseguridad a manos de bandas criminales e incluso en colusión con la policía y las fuerzas de seguridad” y que en Estados como “Veracruz, Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua y Guerrero, donde la violencia, la inseguridad y las violaciones a derechos humanos son una amenaza diaria para la población local, reciben poca atención de parte de las autoridades responsables o de los medios de comunicación”¹¹.

El Informe sobre Prácticas de Derechos Humanos de 2014¹², que realizó el Departamento de Estado de los Estados Unidos, reporta un análisis dividido en secciones en las que destaca información sobre la integridad de las personas, el respeto por las libertades civiles y el respeto a los derechos políticos, entre otros.

En particular, este Informe 2014 señala que una gran variedad de grupos nacionales e internacionales de derechos humanos, investigan y publican sus

¹⁰ Parte del mensaje del Lic. Luis Raúl González Pérez, con motivo del inicio de su gestión como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la ciudad de México, D.F., el 18 de noviembre de 2014, disponible en www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Discurso/20141118.pdf

¹¹ Véase el texto *Los retos de México en materia de derechos humanos. Memorandum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto*, disponible en es.scribd.com/doc/207791485/Los-retos-de-Mexico-en-Materia-de-derechos-humanos

¹² Pueden revisarse los detalles que el texto completo del Informe presenta en cada una de sus secciones, disponible en www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236702#wrapper

hallazgos sobre casos de derechos humanos sin restricción gubernamental, sin soslayar la preocupación de que existen numerosos casos de homicidios cometidos incluso con impunidad, como los sucedidos en el enfrentamiento entre elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y presuntos delincuentes en Tlatlaya, Estado de México, por citar solo un caso.

La 14ª Encuesta Nacional sobre percepción de inseguridad ciudadana en México¹³, realizada en febrero de 2015 por México Unido Contra la Delincuencia A.C. y Consulta Mitofsky, reflejan por ejemplo, una opinión decreciente aún desfavorable (de 75% en 2014 a 68% en 2015) en el sentido de la participación del Ejército como elemento del combate al crimen organizado.

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana¹⁴ realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su cuestionario 2015, señaló que al mes de marzo y en términos de delincuencia, 67.9% de la población de 18 años y más consideró que vivir en su ciudad es inseguro.

Por cuanto a la pobreza, cuya desatención puede traer aparejada una posible violación a derechos humanos, como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, la alimentación, entre otros, está siendo analizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)¹⁵, para quienes la población veracruzana en situación de pobreza tuvo un incremento de 2012 a 2014, del 52.6% (4.14 millones de personas) al 58.0% (4.63 millones), lo que representa un incremento de 11.9 %; esto es, 492 mil personas entraron en esta condición para ese periodo.

Este complejo panorama para los derechos humanos, de creciente inseguridad, de evidentes fallas en el control y supervisión en las cárceles federales, de ineficaz combate a la pobreza, y lo que se vaya acumulando en los próximos meses, no sólo incrementan la percepción de una falla general del Estado en diversas materias, sino que ha incitado a argumentar que se trata de un “Estado fallido” en el que la inseguridad, la corrupción, la criminalidad, la burocracia, la pobreza, entre otros, han rebasado su capacidad de atención y respuesta.

Sobre éste, un punto de vista interesante sostiene que uno de los problemas en México es que su gobierno dejó de tener el movimiento pendular que le

¹³ Disponible en www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/343-xiv-encuesta-nacional-sobre-percepcion-de-inseguridad-en-mexico-mucd

¹⁴ Disponible en www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/otros-estudios/item/673-inegi-encuesta-nacional-de-seguridad-publica-urbana-ensu

¹⁵ Estas cifras se encuentran disponibles en dos documentos, localizables en www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf y en www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2015.pdf

caracterizaba y que le permitía cambiar de tendencia conforme la presión social se acumulara, ya para la izquierda, ya para la derecha.

Por ejemplo, Cárdenas era un presidente de izquierda pero luego hubo presidentes con una tendencia más hacia la derecha como Miguel Alemán Valdéz, para luego nuevamente cuando fue necesario, por el contexto de la Guerra Fría, tender hacia la izquierda con López Portillo y después a la derecha con Miguel de la Madrid. El problema es que desde Miguel de la Madrid no ha existido un movimiento hacia la izquierda o hacia el centro, sino que hemos permanecido con gobiernos de tendencia hacia la derecha desde entonces...¹⁶.

Para Jesús Torres Gómez el problema de fondo en realidad es un despertar en la conciencia colectiva¹⁷. Así como la esclavitud pudo haberse abolido por la incomodidad y malestar que fue provocando en la base de la conciencia social, y que el derrumbe de los sistemas totalitarios comunistas de Europa Oriental se debió al despertar de la conciencia de la sociedad civil, en México ha habido también un vuelco de la conciencia colectiva que cuestiona los actos del Estado y que exige, cada vez con mayor fuerza, la firmeza del Estado para resolver los problemas que hemos venido planteando.

Sin entrar a calificar a México como un Estado fallido, aunque tal posibilidad puede quedar desde ahora en el tintero, hay que decir que éste se caracteriza porque sus estructuras internas no son viables, y por ende, el aparato se hace disfuncional y se complejiza al momento de responder a todas las demandas de la ciudadanía... Así, se dirá que un Estado falla cuando otros agentes le disputan el monopolio de la violencia, las condiciones de inseguridad se establecen como un común denominador, las políticas sociales se hacen ineficaces para responder a las demandas de la comunidad, el régimen político se degenera y deja de representar o servir a las personas, la economía es obsoleta y genera todo tipo de crisis, el desarrollo humano y la seguridad humana no se garantizan o son precarios, entre otros¹⁸.

Este gris y nebuloso panorama que intentamos reseñar, denota la urgencia de un nuevo diseño institucional en el que la tutela y protección a los derechos humanos sea más evidente y más eficaz, y donde el Estado asuma un compromiso real, de cara a la sociedad, de proveer condiciones para su goce y disfrute.

¹⁶ TORRES GÓMEZ, Jesús. ¿Es México un Estado fallido?, en *Revista Mexicana de Derecho*, Número 11, Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2009, pp.25 y 26.

¹⁷ *Ídem.*, p. 26.

¹⁸ ZAPATA CALLEJAS, John Sebastián. “La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos”, en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Volumen 9, Número 1, Enero-Junio 2014, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, 2014, p. 106, disponible en www.redalyc.org/pdf/927/92731211004.pdf

3. Políticas públicas

Si consideramos que los recientes acontecimientos violatorios de derechos humanos, en México como en Veracruz, son una oportunidad para reflexionar sobre el estatus que hoy presenta el tema, estamos obligados a identificar y señalar áreas de oportunidad que permitan su pleno disfrute en el marco de pluralidad deseable que caracteriza a un Estado de derecho, en el que presumiblemente vivimos.

Es momento de que el Estado garantice a los ciudadanos, mecanismos no jurisdiccionales, eficaces, de exigibilidad de los derechos humanos; así como de que implemente mejores estrategias y mecanismos eficientes de justiciabilidad, que tutelen los derechos humanos para asegurar el acceso pleno a condiciones de trato igual en razón de la propia dignidad humana.

Sin duda, es una tarea que debe liderar el organismo autónomo que tutela los derechos humanos con el fin de ser el puente entre gobierno y gobernados, como herramienta para restaurar y fortalecer nuestro desgastado tejido social.

Por esta razón es que Veracruz debe asumir, por convicción pero también por deber legal, una serie de obligaciones genéricas y específicas en materia de derechos humanos, señaladas en el artículo 1º constitucional y que la doctrina¹⁹ ha clasificado como genéricas, las de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y como específicas las de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos.

Si bien existen intentos de estrategias y políticas públicas para cumplir con estas responsabilidades en materia de derechos humanos, no han sido suficientes para dar la cobertura que la sociedad reclama.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH), son instrumentos que además de reflejar - desde la perspectiva gubernamental- cuál es el estatus de los derechos humanos en México, plantean que el pleno respeto y garantía de los derechos humanos constituye un componente trascendental para la consolidación del Estado democrático en México. De ahí la importancia de lograr una política de Estado que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

¹⁹ SALAZAR UGARTE, Pedro (Coordinador). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, 2014, pp. 25 y 26.

Para lograr el México en Paz que se ha propuesto la administración federal, se requiere fortalecer el pacto social entre el Estado y la ciudadanía y garantizar el respeto a los derechos humanos erradicando la discriminación.

Las fuerzas de seguridad, las instancias encargadas de la administración e impartición de justicia, así como el resto de las autoridades, deben ajustar su manera de actuar para garantizar el respeto a los derechos humanos.

Para ello será necesario implementar políticas para la atención a víctimas de delitos y violaciones de dichos derechos, así como promover medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, entidades federativas y municipios. También se debe hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, sobre la base de una coordinación eficiente que asegure la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y evaluación.

Algunas estrategias que en materia de derechos humanos señala el PND, están enfocadas a instrumentar una política de Estado en derechos humanos; hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas; proporcionar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitos; y establecer una política de igualdad y no discriminación.

Por su parte, el PNDH constituye una política de Estado que coloca a los derechos humanos como eje central de las acciones del gobierno.

En su discurso de presentación, el Presidente anunció que el objetivo del PNDH es transitar del reconocimiento de los derechos humanos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos de las personas, a una política de Estado que garantice en la práctica, su efectivo cumplimiento.

Y que la suma de esfuerzos entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil, permitirá al Estado seguir combatiendo con determinación prácticas inaceptables, violatorias de la ley y los derechos humanos, como la tortura, las desapariciones o la trata de personas.

El PNDH presenta cuatro características importantes: se trata de un programa con visión nacional que involucra a los tres poderes y a los órganos autónomos; coloca a los derechos humanos en el centro de todas las acciones del gobierno como eje transversal que abarca a todas las dependencias de la Administración Pública Federal; promueve la articulación eficaz por ser los derechos humanos una responsabilidad de Estado, compartida entre los Poderes, órdenes de gobierno y sociedad civil; y cuenta con mecanismos de información y evaluación independientes, que permiten mediante indicadores medir y evaluar el goce y

ejercicio de los derechos humanos, así como un mecanismo que integra información actualizada, accesible, oportuna, confiable y objetiva que permita mejorar la toma de decisiones.

Para lograr su eficaz implementación, se dispuso fortalecer el proceso de capacitación de los servidores públicos, alineando los programas internos de las dependencias con el PNDH y adoptando las disposiciones reglamentarias y administrativas necesarias, para prevenir violaciones a los derechos humanos.

En el plano estatal, el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 (PVD) y el Programa Estatal de Derechos Humanos 2015-2016 (PEDH), que siguen las directrices de sus paralelos Plan Nacional y Programa Nacional, se convierten en elementos indispensables para una planeación de las actividades que en la materia debe desarrollar el Estado.

El PVD plantea como objetivo y estrategia en materia de igualdad de género, por ejemplo, el compromiso de cumplir con las Convenciones e Instrumentos internacionales en favor de los derechos humanos de las mujeres, así como dar prioridad a toda política pública con perspectiva de género, para el logro de la garantía de los derechos humanos de las mujeres, y erradicar cualquier tipo de discriminación en los diversos ámbitos de la vida social.

En materia de educación y diversidad cultural, el PVD pretende impulsar programas y contenidos educativos para promover la igualdad y respeto a los derechos humanos de mujeres y niñas, así como promover políticas interculturales de respeto a la dignidad y los derechos humanos.

Para lograr un gobierno y administración eficiente y transparente, el PVD propone diseñar e instrumentar estrategias para contener la violencia y preservar y fortalecer valores como la tolerancia a la diversidad cultural y étnica, la no discriminación y el respeto a los derechos humanos.

De esta manera, se reconoce la necesidad de transitar a instituciones de seguridad pública que proporcionen a los ciudadanos certidumbre acerca de que sus libertades se encuentran resguardadas, es decir, una seguridad pública para vivir tranquilos.

Por otra parte, apenas el 5 de octubre de 2015 el Ejecutivo del Estado de Veracruz presentó a los medios el PEDH, que surgió con el fin de lograr la armonización con los criterios que establece el PNDH y -dicho por el Ejecutivo- por tratarse de un tema de vital importancia presente en la agenda estatal, que se atiende, incluso antes del llamado que hiciera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de que todas las entidades federativas cuenten con un Programa protector de los derechos humanos.

El PEDH bien podría sintetizar que la tutela de los derechos humanos en Veracruz es una acción transversal en la que deben participar todos los actores, con el respaldo de una normatividad y políticas públicas *ad hoc*.

El PEDH es un instrumento público que busca ser una herramienta para consolidar la promoción y protección de los derechos humanos. Sus temas prioritarios están enfocados a la protección de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas; de las mujeres; de las personas con discapacidad; de las niñas, niños y adolescentes; de las personas desaparecidas y sus familiares; y de los adultos mayores.

En suma, muy a pesar de que se torne evidente la posible crisis de los derechos humanos en México, reconocemos los esfuerzos parciales que el Estado realiza para su tutela, a través del diseño de políticas públicas contenidas en instrumentos administrativos como son los Planes y programas señalados, haciendo falta impulsar mecanismos concretos que faciliten el acceso y ejercicio de esos derechos.

4. ¿Y la seguridad ciudadana?

Cada día la sociedad veracruzana está ávida para observar y señalar el comportamiento de las autoridades y consecuentemente, para quejarse o denunciar hechos que les generen actos de molestia, presumiblemente por desapego de su actuar conforme a la normatividad que los rige.

Sin duda, el talón de Aquiles de nuestro tiempo es la vulnerabilidad de la seguridad ciudadana. Veamos brevemente.

Nuestra sociedad se cuestiona de manera constante, la ausencia visible de prosperidad, los altos índices de pobreza y pobreza extrema, la creciente inseguridad, las evidentes fallas en el control y supervisión penitenciaria, la corrupción, la criminalidad, la burocracia, por citar algunos, lo que deviene en una falla general del Estado al verse rebasado por sus propios problemas.

Todo ello supone la existencia de una gran injusticia social y por tanto, como señala García Ramírez, la nuestra “no es una sociedad segura [pues] para que sea esto último es preciso que deje de ser aquello [una sociedad injusta]”²⁰.

Así las cosas, hay que ver el *statu quo* de la seguridad.

²⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Las andanzas de la seguridad pública”, en *Criminalia*, Año LX, Núm.4, noviembre-diciembre 1994, México, 1994, p. 111.

Un documento interesante es el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y que seguiremos en líneas generales.

Es cierto que la amplitud del concepto de seguridad ha generado ocasionalmente su confusión o asociación con otros términos, como los de seguridad pública, seguridad urbana, entre otros, sin embargo, sí existen elementos que la pueden identificar.

La CIDH plantea que el derecho a la seguridad de la persona es una obligación cuya garantía corresponde al Estado. Por ello es que diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, han recogido sus elementos destacando que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

No obstante, debe partirse de que corresponde al Estado la obligación general de garantizar al ciudadano todos sus derechos cuando éstos pudieran ser afectados por conductas violentas o delictivas, especialmente cuando se trata del derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad, a las garantías procesales y al uso pacífico de los bienes, entre otros.

Lo anterior, sin menoscabo de la protección que merece también el individuo por cuanto a otros derechos humanos, como el de educación, de salud, del trabajo, y sin perjuicio de la protección que debe darse ante la intervención de las fuerzas de policía y eventualmente del aparato judicial.

Para ello, debe tomarse en cuenta que la seguridad no solo va dirigida a mantener el orden público y la supremacía del poder, como tampoco va necesariamente ligada a acciones policíacas o de lucha contra la delincuencia. En realidad se trata de una concepción más amplia, que incorpora la sujeción a las leyes y derechos fundamentales que circundan al Estado de derecho, generando un clima de convivencia social pacífica, donde las instituciones diseñen mecanismos de prevención y protección.

Lo aquí anotado debe complementarse con una nueva visión de los derechos humanos, como obligación corresponsable entre el aparato gubernamental y la sociedad civil y organizada.

Debe iniciarse porque el Estado reconozca mayores niveles de ciudadanía. Lejos quedamos del ciudadano aristotélico que intervenía directamente en el ejercicio del poder. Hoy a través de la figura de la representación, los ciudadanos participamos en él y en la vida colectiva.

Sin embargo, es necesario un empoderamiento ciudadano, individualizado y luego colectivo, que coloque a las personas en el centro de las políticas públicas, para que la seguridad ciudadana permee primero a todas las personas y posteriormente a los diferentes grupos sociales, de zonas urbanas como rurales.

Y aunque recientemente ha habido un acercamiento entre la seguridad ciudadana y la seguridad humana, ambos conceptos no pueden disociarse porque juntos amplían las opciones de los individuos, que van desde el disfrute de una vida prolongada y saludable, el acceso al conocimiento y a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente, hasta el goce de las libertades políticas, económicas y sociales.

En otras palabras, siendo la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano.

De esta manera, toda acción estatal o política de seguridad dirigida a prevenir y controlar el fenómeno delincencial, constituye una oportunidad para apuntalar el desarrollo económico sostenible y fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos.

Finalmente, sí debe pugnarse por un mayor acercamiento entre la seguridad ciudadana y la vigencia de los derechos humanos, pues de su interrelación puede depender que la vida cotidiana del ciudadano transcurra, no solo con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, sino a conseguir -y solo de paso- la ansiada gobernabilidad perdida en los años recientes.

Como señala la CIDH, dado que los abusos de autoridad policial en el ámbito urbano se han convertido en uno de los factores de riesgo para la seguridad individual, los derechos humanos como límites al ejercicio arbitrario de la autoridad constituyen un resguardo esencial para la seguridad ciudadana, al impedir que las herramientas legales con las que los agentes del Estado cuentan para defender la seguridad de todos, sean utilizadas para avasallar derechos.

Que pronto México -y en especial Veracruz- pase a corregir sus planas, haciendo bien la tarea en beneficio de la seguridad de sus ciudadanos.

5. Bibliografía

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 5ª ed., UNAM-Porrúa, México, 1996.

- FOX QUEZADA, Vicente. *III Informe de Gobierno*, septiembre 2003, Presidencia de la República, México, 2003.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Las andanzas de la seguridad pública”, en *Criminalia*, Año LX, Núm.4, noviembre-diciembre 1994, México, 1994.
- LAVEAGA, Gerardo. *La cultura de la legalidad*, UNAM, México, 1999.
- Los retos de México en materia de derechos humanos. Memorándum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto*, disponible en es.scribd.com/doc/207791485/Los-retos-de-Mexico-en-Materia-de-derechos-humanos
- PEÑA NIETO, Enrique. *Ceremonia conmemorativa del 97 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 2014, México, 2014.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Presidencia de la República, México, 2013.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (Coordinador). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, 2014.
- SERNA DE LA GARZA, José María. *La reforma del Estado en América Latina*, UNAM, México, 1998.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, Décima Época, Registro: 160589, Pleno, Tesis Aislada P. LXVII/2011(9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1.
- TORRES GÓMEZ, Jesús. ¿Es México un Estado fallido?, en *Revista Mexicana de Derecho*, Número 11, Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2009.
- VALADÉS, Diego. *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, UNAM, México, 2002.
- ZAPATA CALLEJAS, John Sebastián. “La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos”, en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Volumen 9, Número 1, Enero-Junio 2014, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, 2014, disponible en www.redalyc.org/pdf/927/92731211004.pdf

Otras fuentes

www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Discurso/20141118.pdf

www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2015.pdf

www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf

www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/343-xiv-encuesta-nacional-sobre-percepcion-de-inseguridad-en-mexico-mucd

www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/otros-estudios/item/673-inegi-encuesta-nacional-de-seguridad-publica-urbana-ensu

www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236702#wrapper