

Memoria compartida

Una construcción colectiva
de derechos humanos
2001-2009

Volumen II

Ciudad de México, septiembre de 2009

Primera edición, 2009

D. R. © 2009, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

Impreso en México *Printed in Mexico*

Presentación	11
Construir una cultura de derechos humanos, una labor colectiva, social e institucional	15
I. Derechos humanos, una cultura en construcción:	
hacia un nuevo paradigma	17
Los antecedentes de la lucha por los derechos humanos	19
México, una sociedad plural	20
En busca de la articulación	22
Contra la represión	23
El espectro latinoamericano	25
Por el derecho a la diferencia: una interacción compleja	26
Comisiones de derechos humanos, una primera experiencia	28
Candidatura desde la sociedad civil	32
CDHDF, un nuevo paradigma: el arranque	34
Aspecto administrativo, un modelo innovador	39
De perspectiva defensorcéntrica a modelo integral	42
Rediseño institucional	44
Interlocución con el Poder Legislativo	47
Nuevas visitadurías	48
Experiencia acumulada	50
Herramientas de control	53
Casos paradigmáticos	55
El difícil parto de una nueva cultura	63
A largo plazo	65
Educar en derechos humanos	67
Ejercicio de creatividad	69
De objetos a sujetos	70

Abriendo espacios de colaboración y sinergias	71
Obra y memoria institucional	73
Información y comunicación, insumos básicos para la promoción y defensa de los derechos humanos	74
La carretera hacia la tecnología	76
El alma del trabajo de la Comisión	77
II. Modelo de Gestión: ejes de la institución	81
Los seis ejes del fortalecimiento institucional	83
Primer eje: autonomía, el desafío de su consolidación	84
Segundo eje: ciudadanización, camino de dos vías	89
<i>Primera estrategia: el Consejo, anclaje institucional</i>	90
<i>Nueva dinámica</i>	93
<i>La fuerza de la pluralidad</i>	97
<i>Segunda estrategia: sociedad civil y CDHDF</i>	99
<i>Apoyar para incidir</i>	101
<i>Compartiendo experiencias</i>	102
<i>Colaboración y solidaridad</i>	104
<i>Impulso a iniciativas ciudadanas</i>	105
<i>La CDHDF, una gran glorieta</i>	107
<i>Unidades desconcentradas</i>	108
Tercer eje: profesionalización	110
<i>Servicio Profesional en Derechos Humanos</i>	111
<i>Impulso a la meritocracia</i>	115
<i>Colaboración interinstitucional con la academia</i>	117
<i>Perspectiva crítica</i>	120
<i>Apertura en el diálogo</i>	122
<i>Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos</i> <i>Públicos de Derechos Humanos</i>	123
<i>Amplias sendas de cooperación</i>	128
<i>OPA: instrumentos de la consolidación democrática</i>	130
<i>Defensoría de la UNAM: dogmática y democrática,</i> <i>la red abre camino</i>	132
<i>Defensoría del IPN: impulso al arranque</i>	134
Cuarto eje: estándares internacionales	136
<i>Acompañamiento de organismos internacionales</i>	139
<i>Impacto en el día a día</i>	143
<i>Proyección internacional de los derechos humanos en el</i> <i>Distrito Federal</i>	144
<i>Instancias internacionales</i>	145

<i>Derechos universales</i>	147
Quinto eje: integralidad	148
Sexto eje: transparencia y rendición de cuentas	152
<i>Autorregulación y prevención</i>	153
<i>Visibilidad</i>	157
Transversalidad y fortalecimiento institucional	158
Programa de Racionalidad, Austeridad y Disciplina del Gasto (Pradi)	160
Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente (Prodehuma)	162
Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos (Proeg)	164
Por la Igualdad y no Discriminación (PID)	170
Programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAPD)	177

III. **Derechos humanos, defensa, procuración de justicia**

y seguridad pública	181
Defender a víctimas y a defensores (as)	183
Honrar la memoria de personas luchadoras por los derechos humanos	184
Investigación fallida	186
Dimensión simbólica	187
Defendiendo a las y los que dan voz:	
Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos	191
Caso Víctor Emmanuel Torres Leyva: criminal abuso de autoridad	195
Procuración de justicia en el Distrito Federal, denuncias persistentes	198
Detenciones arbitrarias: el caso Polanco	200
Fallas estructurales	201
Colaborando fructíferamente con otras instancias: un caso de abuso sexual	202
Abuso de autoridad sin denuncia	203
Seguridad vs. derechos humanos: una falsa disyuntiva	204
Debido proceso, reparación del daño y tortura: buscando su aceptación; luchando por su erradicación	205
Defensa en condiciones precarias	208
Reparación del daño	209
La tortura, práctica endémica	212
Derechos humanos y reclusorios: la reclusión no implica la pérdida de la dignidad humana	214

El caso <i>New's Divine</i>	220
La Policía que Queremos: historia de una consulta	227
Recomendaciones: la fuerza de la autoridad moral	231
iv. Programas, informes y consultas: incidencia en políticas públicas	237
Hacia el cambio estructural	239
Visión integral e incidencia en políticas públicas	240
De los casos a las causas: informes especiales sobre grupos vulnerabilizados	242
Personas adultas mayores	244
Personas con discapacidad	246
Mujeres, personas con VIH/sida, niños y ESCI	252
Derechos humanos y diversidad cultural e identitaria	258
Impulso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, (DESCA) una cultura que avanza	265
Hacia las acciones colectivas	267
Derechos humanos y conservación de recursos naturales	269
Mayor conciencia ciudadana	270
Informes especiales en materia ambiental	271
Calidad del aire, un viejo problema	273
Seguridad humana, un enfoque integral	275
Impulso a leyes en favor de los derechos humanos	276
Controversia constitucional	278
La Comisión como vía, puente y barrera	279
Educación, derechos humanos y espacio público	282
v. Un programa de derechos humanos para la ciudad: herramientas, avances y retos en la construcción de una nueva cultura	287
Los derechos humanos en la ciudad: el Diagnóstico y el Programa, valiosas herramientas	289
Sintonía	292
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en perspectiva	297
Avances en la construcción de una nueva cultura	301
Avances en la cultura de derechos humanos desde las instituciones públicas	304
Gobierno del Distrito Federal	306
<i>Juan José García Ochoa, subsecretario de Gobierno del Distrito Federal</i>	306
<i>Construir una agenda común</i>	306
Secretaría de Seguridad Pública	310

<i>María Elena Alegría y Escamilla, directora general de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal</i>	310
<i>Objetivos compartidos</i>	310
<i>Subsecretaría de Sistema Penitenciario</i>	313
<i>Antonio Hazael Ruíz Ortega, ex titular de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario</i>	313
<i>Sistema penitenciario y derechos humanos</i>	313
<i>Trabajo diario y permanente</i>	315
<i>Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal</i>	316
<i>Edgar Elías Azar, magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal</i>	316
<i>La Dirección de Derechos Humanos y la atención de recomendaciones</i>	316
<i>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</i>	320
<i>José Ramón Amieva Gálvez, subprocurador jurídico y de Derechos Humanos</i>	320
<i>Instrumentos de colaboración</i>	320
<i>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</i>	323
<i>David Vega Vera, titular de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal</i>	323
<i>Responsabilidad ante la transparencia</i>	323
<i>Isaías Villa González, diputado por el Partido de la Revolución Democrática</i>	324
<i>Agenda de libertades y derechos</i>	324
<i>Jorge Schia no Isunza, diputado por el Partido Revolucionario Institucional</i>	326
<i>Más allá de lo prometido</i>	326
<i>Miguel Hernández Labastida, diputado del Partido Acción Nacional</i>	327
<i>Un Modelo de Gestión consistente</i>	327
<i>Jorge Carlos Díaz Cuervo, diputado del Partido Socialdemócrata</i>	330
<i>Un modelo a seguir</i>	330
<i>Órganos autónomos</i>	332
<i>Tribunal Electoral del Distrito Federal</i>	332
<i>Adolfo Riva Palacio Neri, presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal</i>	332
<i>Efecto domino: autonomía e independencia</i>	332
<i>Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal</i>	333
<i>Óscar Guerra Ford, comisionado del Info-DF</i>	333
<i>Sinergias de cooperación</i>	333

CDHDF, una nueva sede: derecho de la ciudadanía, patrimonio de la democracia	335
Cien por ciento accesible e incluyente	337
Remodelación con perspectiva incluyente	339
Ambientalmente responsable	341
Interactividad, un eje por desarrollar	342
Recursos para alcanzar un objetivo bien planeado	344
Acerca del ombudsman	346
Reconocimiento regional	349
Emilio Álvarez Icaza Longoria, visagra entre lo público y lo conceptual	350
La conquista del gobierno para la democracia	352
Gestión consistente	355
Ética, responsabilidad y credibilidad	358
El futuro: retos, desafíos	361
Entorno crítico	362
La agenda pendiente	365

Bibliografía	367

Siglas y acrónimos	371

Anexos	377

1. Documento presentado por Emilio Álvarez Icaza Longoria a la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF, en el marco del proceso de selección para ocupar la Presidencia de la CDHDF	379
2. Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París)	385
3. Personas entrevistadas	389

Presentación

La causa de los derechos humanos y su pleno reconocimiento es una apuesta por la dignidad, la libertad y la justicia. Un proceso que, a lo largo de nuestra historia, ha sido complejo, con avances y esperanzas, pero también con derrotas y retrocesos.

Hablamos de una construcción social que paulatinamente ha avanzado al punto de entender y asumir que los derechos humanos son inherentes a la naturaleza humana, que se concretan a través de garantías legales universales, que implican obligaciones a cargo de los gobiernos, los cuales deben respetarlos, promoverlos y garantizarlos. Por eso los organismos públicos de derechos humanos, como órganos de Estado, juegan un papel de suma importancia.

Memoria compartida. Una construcción colectiva de los derechos humanos, 2001-2009, volumen II, es un informe que da cuenta de las principales actividades al respecto de la protección, la defensa, la vigilancia, la promoción, el estudio, la educación y la difusión de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la ciudad de México, que llevó a cabo la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) desde octubre de 2001, año en el que inició la gestión que he tenido el honor de encabezar hasta septiembre de 2009.

Este informe es un ejercicio de rendición de cuentas y transparencia —y, con seguridad, innovador por sus características— que tiene como objetivo dar elementos para que la opinión pública pueda hacer un balance certero de los logros, los alcances y los pendientes de la gestión.

El presente documento permite un acercamiento al trabajo desarrollado por la Comisión a través de la opinión directa de una infinidad de actores de todos los ámbitos, quienes participaron o acompañaron la labor de la CDHDF y la causa de los derechos humanos desde su trinchera.

Durante estos ocho años hemos trabajado hombro con hombro con personas y organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos como una causa de vida, con profundo compromiso. Es un trabajo que no sólo ocupa tiempo completo, sino que supone la construcción de esperanzas y utopías, así como una enorme tolerancia a la frustración.

Por ello, hacer un alto para reflexionar sobre la labor realizada, acerca del camino andado, implica un esfuerzo adicional. Nuestro agradecimiento especial para todas las personas que aceptaron ser entrevistadas para construir esta memoria colectiva, ya fuera en persona, por teléfono o por correo electrónico, aquí en el Distrito Federal o desde algún estado o ciudad, dentro y fuera del país; a quienes desde Guanajuato, Monterrey, Buenos Aires, Costa Rica, Washington o Nueva York abrieron un espacio en su agenda para responder las preguntas que les fueron planteadas con el fin de conocer cuál fue su experiencia en este trabajo compartido.

Sin su colaboración mucho de lo que se ha logrado no hubiera sido posible. Promover la cultura de los derechos humanos es viable, a fin de cuentas, sólo como labor colectiva.

Agradezco de manera muy especial a Alicia Ortiz, quien fue responsable de elaborar el presente volumen, producto de su talento natural para entrevistar a personalidades de los más diversos ámbitos y en las más diversas latitudes.

Hace casi ocho años rendí protesta ante la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para asumir el cargo de presidente de la CDHDF. Allí esbocé las líneas fundamentales de lo que sería, posteriormente, la instrumentación de un Modelo de gestión basado en seis ejes: autonomía, ciudadanización, profesionalización, integralidad de los derechos humanos, estándares internacionales, y transparencia y rendición de cuentas.

En la CDHDF rompimos paradigmas, dejamos atrás una visión reactiva enfocada exclusivamente en la defensa, en la emisión de recomendaciones y en los casos concretos, para atender las causas estructurales que dan origen a las violaciones de derechos humanos con el fin de incidir en el diseño e implementación de políticas públicas.

Había que organizar a la institución con un objetivo: poner en el centro de su atención a la víctima. Ello requirió reorganizar el trabajo, cambiar las rutinas, transformar los procesos, instrumentar un Servicio Profesional en Derechos Humanos para brindar estabilidad en el empleo a las y los servidores públicos y para que, independientemente de quien fuera la o el titular de la Comisión, los programas y la atención al público pudieran continuar.

Asimismo, busqué posicionar a la no discriminación como un factor clave de la convivencia social y de la construcción de una ciudadanía tolerante abierta a las diferencias. No debemos detenernos en esta lucha a favor de la igualdad de todas las personas.

Destaca la elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, un ejemplo inédito de la construcción colectiva de una política de Estado y de pluralidad, donde sobresale la concertación, el diálogo y el consenso de los distintos actores, organizaciones de la sociedad civil, de poderes y de ámbitos de gobierno.

Llegar a este punto no ha sido fácil y podría ser un costoso error considerar estos logros como definitivos e inamovibles. Muchos y lamentables ejemplos nos hacen ver cotidianamente que los alcances no sólo están en riesgo, sino que pueden revertirse.

Por supuesto falta mucho por hacer en la procuración de justicia, en el sistema penitenciario, en la seguridad médica, en fin, la agenda es amplia; persisten prácticas claramente violatorias de los derechos humanos.

Hay grandes vacíos que aún persisten en contra de los derechos de las mujeres; de las personas con discapacidad; de las y los adultos mayores; de los pueblos indígenas; de las niñas y los niños; de las personas portadoras del VIH o que viven con sida; de las personas víctimas de trata y/o explotación sexual comercial; de las personas que son discriminadas por su preferencia u orientación sexual; de las y los inmigrantes que llegan al territorio nacional y de las personas en situación de calle, entre los casos más destacados.

Sin embargo, puedo afirmar con certidumbre que el Distrito Federal cuenta hoy con una Comisión que tiene una nueva institucionalidad, que goza de plena autonomía, con un Modelo de Gestión que ha apostado a ser autosuficiente, permanente y con posibilidad de ser replicado, con un cuerpo profesional comprometido por igual en la promoción y la defensa de los derechos humanos, que lleva a cabo sus actividades a partir de una visión integral de los derechos humanos, que usa los recursos de manera ordenada y racional, que cuenta con un espacio digno para atender a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y que es absolutamente transparente y rinde cuentas a la sociedad.

De la misma forma, los derechos humanos son asumidos como fundamentales por las distintas instancias de gobierno; nos hallamos en un escenario de alta exigencia ciudadana y los avances del propio movimiento de derechos humanos son elementos que no podemos desatender.

En este escenario, es preciso insistir que el ombudsman no es una persona, tenemos que ubicarlo como una institución, un grupo de hombres y mujeres extraordinarios y altamente comprometidos; se trata de una expresión colectiva de trabajo.

A la distancia, puedo afirmar que la decisión de dirigir a la CDHDF ha sido una de las más importantes y más satisfactorias que he tomado en mi vida profesional, sin lugar a dudas.

Esta noble experiencia de servicio me ha permitido confirmar el compromiso con la búsqueda de la equidad, la justicia para las víctimas, la responsabilidad donde no hay neutralidad posible cuando se tiene certeza de que existe violación.

Por esto, les doy las gracias a todas y todos mis compañeros de la Comisión, quienes me han acompañado en este arduo y gratificante camino en la causa y lucha por la dignidad humana.

A las y los integrantes del Consejo por su compromiso, compañía y visión crítica y fraterna.

A las y los servidores públicos que con su esfuerzo diario buscan que esta entidad federativa sea un mejor lugar para vivir.

A las y los legisladores que depositaron su confianza y mi y en la Comisión.

A las organizaciones de la sociedad civil, a las instituciones académicas, públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales.

Pero, principalmente, a las personas que habitan y transitan el Distrito Federal, en particular a las víctimas de violaciones a derechos humanos que depositan su confianza en mí, en nosotros y nosotras.

Fraternalmente
EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

Construir una cultura de derechos humanos, una labor colectiva, social e institucional

Desde el inicio de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2001-2009), se planteó que el desafío de velar por la vigencia de los derechos humanos de las y los habitantes de la ciudad de México es de tal magnitud, que el trabajo para lograr este objetivo es intenso, constante y no puede ni debe realizarse de manera aislada.

Es, fundamentalmente, una labor colectiva, compartida, permanente, que debe ser llevada a cabo por instituciones sólidas que trabajen de la mano con la sociedad civil y con el resto de la estructura institucional del Estado mexicano, a la que corresponde dar la pauta en el ejercicio de políticas públicas de derechos humanos, base fundamental de la democracia y del desarrollo social.

Es por esto que desde el inicio de su gestión, Emilio Álvarez Icaza Longoria puso en la mira de sus empeños hacer de la CDHDF una institución fuerte, bien cimentada, con personal profesional altamente capacitado para llevar a cabo su encomienda —la defensa y promoción de los derechos humanos de quienes habitan y transitan en el Distrito Federal—.

Se trató de consolidar a la CDHDF como una institución que operara con lineamientos claros y específicos, definidos en su propuesta (cuando fue candidato a la presidencia de la Comisión, en 2001) como seis ejes centrales que guiarían su desempeño y que son: *autonomía, ciudadanización, profesionalización, incorporación de estándares internacionales en materia de derechos humanos, integralidad de los derechos humanos y transparencia y rendición de cuentas*.

En el documento que turnó a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 10 de septiembre de 2001,¹ en el marco del proceso de selección para ocupar la Presidencia de la CDHDF, el entonces aspirante a ombudsman (o defensor del pueblo, como Emilio Álvarez Icaza Longoria prefiere que lo nombren) planteó: “el reto es reconocer que la vigencia de los derechos humanos no tiene un centro único, sino que supone la construcción colectiva de una cultura de derechos humanos, incluyente de todos los actores, por lo que se hace indispensable lograr una alianza estratégica con la ciudadanía para una sociedad más justa y equitativa”.²

Este gran desafío también implicó promover desde su quehacer una visión integral de los derechos humanos que atendiera tanto los derechos civiles y políticos, como los

¹ *Vide infra* versión íntegra, Anexos, p. 377

² *Idem*.

económicos, sociales y culturales —a los que se suman ya los ambientales para integrar el capítulo DESCA—, como una aportación central al proceso de democratización, en el que es fundamental la consolidación de sus instituciones.

La apuesta de aquel año fue a la viabilidad de un modelo de gestión, y el reto, definir con la mayor precisión posible una estructura operativa que lo hiciera viable para, de esa forma, contribuir a la construcción de la cultura de derechos humanos de manera intensiva y extensiva en la ciudad de México, con una población diversa, plural y dinámica.

Los avances logrados en estos ocho años de gestión, de los que se da testimonio en esta memoria, son producto de una labor colectiva en la que han participado numerosos actores de la más variada identidad. A esta labor se ha sumado la acción de personas en lo individual, así como de grupos, organizaciones e instituciones que han conformado un sólido entramado de acción colectiva a favor de la vigencia de los derechos humanos y de la consolidación de la democracia en la ciudad de México.

La presente publicación intenta recuperar, aunque sea en parte, la memoria de este proceso. Por eso, más que un informe, pretende constituirse en testimonio de ese trabajo colectivo en el que día a día participan diversos actores. Entre sus páginas se aprecia la voz de algunas y algunos de ellos,³ representativos de la sociedad mexicana que vive y transita en la ciudad de México, expresada desde varios enfoques, tonos e, incluso, estilos de acción. No están todas las personas u organizaciones e instituciones que han participado, pues la naturaleza de un proyecto de este tipo impide cubrir el ambicioso objetivo de incorporar todos sus valiosos testimonios; de antemano disculpas por las inevitables omisiones.

Aquí se encuentra la voz de quienes han pugnado, y continúan trabajando, junto con la CDHDF, por un objetivo común: hacer de la vigencia de los derechos humanos una realidad cotidiana, y que han hecho de ésta un organismo público de y para la sociedad.

Para la elaboración de *Memoria compartida. Una construcción colectiva de derechos humanos, 2001-2009*, se agradece profundamente la colaboración de todas las personas que amablemente aceptaron ser entrevistadas para compartir sus testimonios acerca del trabajo realizado durante estos últimos ocho años, pues su contribución ha sido fundamental para hacer realidad un Modelo de Gestión pública incluyente, socialmente comprometido, que hoy encamina la CDHDF.

³ Las citas referidas en el texto corresponden a las entrevistas realizadas entre febrero y junio de 2009, cuya lista se puede consultar en la p.

**I. Derechos humanos, una cultura en construcción:
hacia un nuevo paradigma**

En México, hace 40, 30, 20 años, el ejercicio del poder sistemáticamente violaba los derechos humanos y la lucha por su defensa y promoción era fuertemente combatida. Hoy la vivencia de los derechos humanos ha ganado legitimidad y se ubica como el contenido mismo de la vida democrática.

Emilio Álvarez Icaza Longoria
durante el XII Aniversario de la CDHDE.

Los antecedentes de la lucha por los derechos humanos

Avanzando por varios caminos, con diversos enfoques y estrategias de acción o aún sin ellas, e incluso con distintos nombres, la lucha por el reconocimiento y respeto de los derechos humanos ha sido una constante en la historia de México; sin embargo es hasta hace apenas cuatro décadas cuando empieza a conquistar espacios hacia la institucionalidad, en el entorno de una accidentada transición democrática y al amparo de una apertura política presionada por numerosos actores y movilizaciones sociales en el país.

La lucha ha sido larga, han participado diversos actores, ha tenido momentos oscuros —la Guerra Sucia, por ejemplo—, y ha presentado circunstancias particularmente complejas, como que a México se le reconozca a nivel internacional como un paladín de los derechos humanos por su histórica tradición de solidaridad con las luchas sociales de otros países, pero que a nivel interno se vivieran experiencias de represión “por razones de Estado”.

De hecho, había en la Constitución mexicana ordenamientos jurídicos contradictorios con su propio espíritu libertario, como el delito de “disolución social” que contrariaba la libertad de asociación propia de una democracia. La demanda de su derogación, así como de las restricciones a las libertades políticas, del control corporativo de la participación ciudadana y del monopolio gubernamental del espacio público, fueron claves en la movilización estudiantil de 1968.

Y así como ésta, muchas movilizaciones sociales —unas más extensas que otras— confluyeron en el primer intento de transición pacífica a la democracia vía electoral, en 1988, el cual fue frustrado por el conflicto electoral que se vivió ese año.

En palabras de José Woldenberg Karakowsky, primer presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) autónomo, aquel año “fue claro que las normas y las instituciones que se encargaban de regular el conflicto electoral no estaban capacitadas para darles garantía de imparcialidad y dar confianza a los actores políticos ni a los ciudadanos. No es casual que el IFE surja precisamente de una reforma inmediatamente posterior a esa crisis política.”

El reclamo de respeto a los derechos civiles y políticos de la ciudadanía fue claramente manifestado en momentos en que la atención y presión por hacer de la democracia un régimen real, efectivo y eficaz, se hizo sentir en casi todo el mundo, entre otras, a través de los observadores electorales que participaron en los comicios federales de 1994.

La sociedad mexicana vivió esa experiencia con la gran determinación de avanzar hacia la democracia y de sentar las bases necesarias para su consolidación a nivel institucional. Fue entonces, durante la década de los noventa, cuando se crearon los organismos autónomos que, con el paso del tiempo, se han convertido en el fiel de la balanza de una estructura institucional en gran medida ajena en esos años a la cultura de los derechos humanos.

En 1992⁴ se estableció constitucionalmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en calidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Segob), con personalidad jurídica y patrimonio propio (aunque su autonomía se decretó hasta 1999).

En 1997 se experimentó el ámbito político una apertura que dio paso a la pluralidad característica de la sociedad mexicana, con una composición del Poder Legislativo federal en la que por primera vez el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había estado en el poder por casi siete décadas, perdió la mayoría absoluta que le permitía ejercer el control del Congreso. Las cifras fueron contundentes: el PRI ocupó 47.8% de los escaños, una representación insuficiente para mantener el control del Poder Legislativo. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), con 125 diputados, alcanzó 25% de la representación; y el Partido Acción Nacional (PAN), con 121 diputados, logró 24.2%. Otras dos pequeñas organizaciones políticas, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), obtuvieron también una representación, mínima pero poderosa en términos de las desde entonces necesarias alianzas político-partidistas.

México, una sociedad plural

A lo largo de la historia, y a contrapelo de un sistema que impulsó la integración política basada en la figura del nacionalismo revolucionario y una estructura corporativa del partido en el poder, diversos grupos representativos de variadas corrientes de pensamiento y acción social, política y cultural, habían pugnado por espacios de libre manifestación. Muchas de ellas, de manera muy concreta, demandaban el respeto a los derechos humanos, aun cuando se les nombrara de forma distinta.

⁴ Un año más tarde se creó la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, espacio para la cooperación y retroalimentación de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH).

Así, los organismos autónomos que vieron la luz en los años noventa son herederos de movimientos históricos. Dice Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF:

El tema de los derechos humanos en México tiene su cimiento en procesos muy antiguos. No podemos entender nuestro país sin la Constitución, la constitución de los derechos sociales, toda la lucha del pueblo mexicano; éstos son cimientos estructurales, procesos macros que toman forma más recientemente, en los [años] cincuenta, con todos los movimientos sindicales y la dura reacción del Estado mexicano. Y luego sin duda 1968, que es un parteaguas. En ese momento no se hablaba tanto de derechos humanos; pero se empieza a hablar de ellos en los años setenta y ochenta, ante la respuesta de un régimen que, por razones de Estado, viola los derechos humanos.

Mucho se ha documentado la historia de los movimientos sociales en México, aunque poco desde la perspectiva de los derechos humanos, posiblemente porque tienen presencia pública como demanda explícita desde hace menos de 40 años. Antes estuvieron presentes implícitamente, a través del trabajo de los partidos de oposición, como el Partido Comunista Mexicano (PCM), que desde la clandestinidad impulsó la articulación de sectores populares; el PAN, que tuvo un destacado papel a favor del reconocimiento de la pluralidad política a través del voto, con lo que logró acceder desde 1946 a los primeros gobiernos municipales de la oposición, en Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Durango, Puebla y Yucatán.

El programa reformista del PAN, impulsado por Luis H. Álvarez en su candidatura a la Presidencia de la República en 1957, “incluía los derechos civiles, políticos y económicos a favor del combate a la pobreza y el desempleo; por la paz y la libertad a favor de las garantías de la propiedad agrícola y ganadera y, en materia laboral, por la participación de utilidades y la democracia sindical”.⁵

En el recuento que hace Álvarez Icaza Longoria destaca el papel de universidades y otros centros educativos como el Instituto Politécnico Nacional (IPN), cuyos estudiantes se movilizaron en 1956 por el incremento de las becas; la Universidad Nicolaíta de Morelia, que actuó contra la represión y la liberación de los presos políticos en 1966, y las huelgas estudiantiles en Ciudad Juárez y Sonora contra el aumento de cuotas. A ellos se suma el movimiento de trabajadores ferrocarrileros que entre 1958 y 1959 reclamó la democratización de su sindicato, época en la que también los médicos demandaron organizada y públicamente mejores salarios y condiciones laborales.

No menos importante fueron las movilizaciones de la sociedad civil con la influencia de la iglesia católica progresista, que impulsó en los años sesenta la creación de diversas organizaciones cívicas y populares que trabajaron a favor de los derechos so-

⁵ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional*, citado por Emilio Álvarez Icaza Longoria en “La institucionalización de los derechos humanos en México. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos”.

ciales y la participación ciudadana, como los casos del Frente Auténtico del Trabajo (FAT) en 1960, el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Imdec) en 1963, el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi) en 1965, el Centro de Promoción y Desarrollo Popular (CPDP) en 1966 y Desarrollo Social para Mexicanos Indígenas (Desmi) en 1967.⁶ A ellos se sumó el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), fundado en 1964 por José Álvarez Icaza y Luz Longoria a raíz del Movimiento Familiar Cristiano y del Concilio Vaticano II, cuyo papel fue decisivo en la publicidad y difusión de casos graves de violaciones a los derechos humanos en un contexto donde los principales medios de comunicación sólo difundían información oficial.

A la lucha por los derechos humanos también aportaron las movilizaciones de organizaciones campesinas por los derechos a la libre determinación, al desarrollo económico, al respeto a los derechos indígenas, y contra el latifundismo y la represión caciquil, en diversos estados. En ellas se abrieron corrientes democráticas y se planteó la creación de frentes regionales. Organizaciones activas en estos frentes durante los años setenta fueron el Campamento Tierra y Libertad, que operó en San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; la Unión Campesina Independiente (UCI) en la Sierra Norte de Puebla y el centro de Veracruz; la Alianza Campesina 10 de abril en Chiapas; y la Coalición Campesina Estudiantil de Juchitán —que desde 1974 se nombró Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI)—, la primera agrupación de izquierda que dio peso a los procesos electorales y que logró ganar las elecciones en un ayuntamiento: el de Juchitán, Oaxaca.

En busca de la articulación

Las coordinadoras surgieron después; por ejemplo, la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) nació en 1979 ante la necesidad de coordinar la lucha campesina en la que se aglutinaron grupos indígenas, campesinos pobres, solicitantes de tierras, productores y jornaleros que reclamaban el uso y disfrute de los recursos naturales, la titulación y confirmación de bienes comunales, la regulación de la tenencia de la tierra, y el rescate de la cultura y del desarrollo económico y social en el campo. Fueron prolegómenos de la defensa a favor de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), similar a la que en esos años realizaba Chico Mendes en Brasil por el rescate de la selva amazónica; en ambos casos sin reclamarlos como tales, sino fundamentalmente como el derecho a la vida.

Emilio Álvarez Icaza Longoria plantea: “desde una perspectiva amplia, los movimientos campesinos e indígenas de los años setenta contribuyeron a la institucionali-

⁶ Rafael Reygadas, *Abriendo veredas*, citado por Emilio Álvarez Icaza Longoria en *op. cit.*

zación de los derechos humanos en México, porque colocaron el tema de su derecho a la libre determinación; al desarrollo económico, social y cultural, y al uso de las riquezas y recursos naturales, en la agenda nacional. Asimismo, promovieron una cultura de participación ciudadana independiente de las centrales campesinas oficiales controladas por algunas agencias del gobierno, lo cual resulta fundamental en la promoción de los derechos humanos, pues en la medida en que las personas titulares de los derechos están conscientes de los mismos, se obtiene una perspectiva de derechos humanos que rebasa las prácticas paternalistas”.⁷

En similar vertiente se ubican los movimientos urbanos y populares, que son consecuencia del desigual proceso de industrialización y urbanización de las grandes ciudades del país. Entre éstos la historia registra al Comité de Defensa Popular de Chihuahua, el Frente Popular Tierra y Libertad (FPTL) de Monterrey, el Comité de Defensa Popular de Durango y –en la búsqueda de articulación similar a la que experimentó el movimiento campesino–, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), la cual en 1982 ya estaba integrada por más de cien organizaciones de diversos estados, como Guerrero, Sinaloa, Estado de México y Baja California.

Esta organización posicionó en la agenda pública los temas del derecho al agua y a los servicios urbanos como drenaje, alumbrado público, pavimentación, educación, salud, áreas verdes, espacios y actividades recreativos. Fue, al igual que la CNPA, impulsor de la institucionalización de los derechos humanos en toda su amplitud, pues se manifestó también contra la represión de que fueron objeto sus activistas y por la presentación de los desaparecidos políticos.

Un amplio abanico de organizaciones sindicales, universitarias y estudiantiles alentó en aquellos años movilizaciones que reflejaban el descontento entre estudiantes, profesores y personal administrativo por el clima de represión que se vivía incluso en los espacios académicos. Fue el contexto de la creación, en 1979, del Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU), al que se integraron trabajadores de universidades autónomas de Guerrero, Puebla, Zacatecas y Sinaloa. Entre sus demandas destacaba el derecho a la educación, su gratuidad, el rechazo a la violencia de grupos de choque financiados por las propias autoridades educativas, y el reconocimiento y respeto a identidades diversas.

Contra la represión

Un factor común en estas movilizaciones fue el rechazo a la represión ejercida desde las instancias gubernamentales aludiendo razones de Estado. Desde la perspectiva oficial, los movimientos eran de suyo disidentes y subversivos, lo que de entrada provocó

⁷ Emilio Álvarez Icaza Longoria, *op. cit.*, p. 11.

su estigmatización, persecución y abierta represión. Se llegó a contar, incluso con una estructura que institucionalizó la represión, pues ésta se ejerció de manera sistemática y estratégica desde instancias del gobierno y el ejército, teniendo como centro a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), adscrita a la Segob.

La represión fue particularmente violenta en estados como Guerrero, donde la expansión de movimientos guerrilleros configuró un panorama especialmente crítico y conflictivo –que la memoria registró como la Guerra Sucia– que tuvo sus manifestaciones más dramáticas durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), en el cual se atacó con toda la fuerza del Estado a los movimientos guerrilleros encabezados por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas en Guerrero y a la Liga Comunista 23 de septiembre.

El conflicto de los desaparecidos políticos se vivió entonces en todo su dramatismo, avivando la que en algunos casos se considera, si no la principal, sí la vertiente que detonó un sólido movimiento en pro de los derechos humanos, el cual tuvo como principal consigna la presentación de los desaparecidos y el cese a la represión contra manifestaciones disidentes del sistema.

Todo el entramado de redes solidarias que se creó en torno a los movimientos antes mencionados, con miras a una acción coordinada, alentó en 1979 la creación del Frente Nacional contra la Represión (FNR), que tuvo como núcleo fundamental al Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos –actualmente denominado Eureka–, dirigido por Rosario Ibarra de Piedra, quien es una figura emblemática de esa lucha.

Desde su creación, la búsqueda de estrategias de acción y manifestación ha tenido en la resistencia y la imaginación grandes aliadas. Hugo Morales Galván, activista en los años ochenta del FNR y director general de Comunicación Social de la CDHDF desde 2006, recuerda que durante el desfile del 20 de noviembre de 1982 un grupo se ubicó en línea frente a Palacio Nacional. Cada uno de sus integrantes sacó rápidamente y de manera coordinada, una letra grande de papel que llevaban oculta entre sus ropas, para desplegar la frase: Presos políticos, libertad. Desaparecidos políticos, presentación. Este hecho aconteció un día después de que los integrantes del grupo habían sido duramente golpeados y remitidos a la Segob por haber acudido al Zócalo durante los preparativos del evento deportivo para organizar su estrategia de manifestación.

“Nos metimos a las gradas con las letras de un metro por un metro dobladas. No te permitían pasar en grupo, pero cada quien entraba, y a la hora que pasó el descapotable de López Portillo desplegamos la frase. Ése era el espacio de la lucha política que hacíamos de los desaparecidos y presos políticos, y de pronto era ya el núcleo de la defensa de los derechos humanos”, relata Hugo Morales Galván.

El espectro latinoamericano

El Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos fue fundamental en la conexión que se tuvo con diversas organizaciones que hacían referencias explícitas y directas a los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) proclamada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 1 de diciembre de 1948, en la cual se exponen los principios universales que protegen la dignidad humana.⁸

Entre estas organizaciones se encontraban: Sección Mexicana de Amnistía Internacional (1971), Equipo Pueblo (1977), Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (1979), Academia Mexicana de Derechos Humanos (1984), Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C. (1984), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (1986), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (1989) y Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (1989), todas ellas con el reclamo de eliminar la tortura, las detenciones arbitrarias, los asesinatos políticos, ejecuciones y desapariciones; en suma, la protección a la vida y el freno a las violaciones a los derechos humanos que en esa época tiñeron de sangre la geografía latinoamericana con la feroz represión que ejercieron los regímenes militares, particularmente en El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

En este último país, el gobierno de facto de Efraín Ríos Mont (1982-1983) llevó a cabo una violenta política que llamó de “tierra arrasada”, consistente en destruir todas las bases de subsistencia material del movimiento insurgente, lo que implicó un intenso hostigamiento, la destrucción de decenas de comunidades, matanzas y el desplazamiento de miles de personas que se dirigieron a la frontera con México como refugiados. Éste fue el origen de la movilización de varias organizaciones, algunas de ellas vinculadas a la Iglesia mexicana progresista, como la Diócesis de San Cristóbal, a través del Comité Cristiano de Solidaridad –posteriormente denominado Comité Cristiano para Refugiados, A. C.–, y las Comunidades Eclesiales de Base, las cuales procuraron la atención médica, alimentación, acompañamiento y denuncia de las violaciones contra las y los desplazados.

El Estado mexicano determinó que su política ante esta situación sería ubicar a las y los refugiados en los estados de Campeche y Quintana Roo, donde contaron con el acompañamiento de las hermanas de San Vicente de Paul y el Servicio Jesuita a Refugiados (JRS), entre otras organizaciones, que participaron en los procesos de asentamiento, negociaciones de paz para el retorno, repatriaciones y firma de paz, además de brindarles apoyo asistencial durante su permanencia en México y, sobre todo, en la denuncia internacional del Estado guatemalteco como violador de los derechos humanos.

⁸ *Ibid.*, p. 15.

Así, otra vertiente fundamental es la vinculación de la lucha y defensa de los derechos humanos en México con la historia de América Latina. Las comisiones responsables de recuperar la información y memoria de las dictaduras que provocaron etapas de terror y violencia en varios países, principalmente en Chile y Argentina —comisiones que fueron creadas después de que se recuperó la democracia—, llevaron al desarrollo del concepto de *justicia transicional* que, en palabras de Brisa Maya Solís Ventura, directora de Cencos “parte de la idea de que un país no puede aspirar a una democracia si no reparó o saldó las deudas que tiene con los abusos que puede cometer el propio poder frente a los ciudadanos, frente a sus familias y frente a su sociedad”.

El caso de las dictaduras en América Latina hicieron de México el refugio de miles de exiliados entre los años sesenta y ochenta. Este país abrigó a chilenos, argentinos, guatemaltecos y exiliados de otras nacionalidades; se convirtió en el refugio de América Latina y la ciudad de México en la capital de la intelectualidad, hecho que marcaría de manera fundamental a esta nación y, en especial, al Distrito Federal.

Por el derecho a la diferencia: una interacción compleja

La histórica pugna por la apertura a la pluralidad de la sociedad mexicana no sólo se dio en el ámbito político. Muchos otros grupos, minorías excluidas en sistemas autoritarios e ignoradas en modelos democrático-populistas los cuales se basan en el dominio, a veces aplastante y hasta dictatorial, de las mayorías o “las masas”, y que se han experimentado en todos los niveles de la vida social —en México y en el mundo—, no habían podido hacer escuchar sus voces.

Esto empezó a cambiar en la década de los ochenta, cuando se vivieron circunstancias que sacudieron la vida de las y los mexicanos, en sentido figurado pero también en el dramáticamente real, como fueron los sismos de 1985, año que para muchos estudiosos del desarrollo social quedó marcado por el nacimiento de la sociedad civil como una fuerza real en la vida del país.

Desde entonces, con la movilización de costureras y peticionarios de vivienda ante la pérdida de sus fuentes de trabajo hogares, se ha hecho escuchar, cada vez con mayor fuerza, la voz de muchos otros grupos que reclaman su derecho al reconocimiento de una identidad propia, diferente. Organizaciones que trabajan por el derecho a la diversidad sexual, a la equidad de género, al respeto de su forma de vida y creencias —ya sean culturales, religiosas o de cualquier otro tipo, como en el caso de las comunidades indígenas—, o a favor de la infancia y juventud, tienen desde entonces presencia cotidiana en la vida de la capital mexicana y del país en su conjunto, pues han llevado al espacio público temas nuevos como la no discriminación, el desarrollo y la dignidad.

Es el caso de las organizaciones de mujeres, que han cuestionado los valores del orden social y cultural, y han pugnado por su reinterpretación para optar por la igual-

dad y la eliminación de la discriminación por motivos de género, la integración y la plena participación de la mujer en el desarrollo, y el reconocimiento de su contribución al fortalecimiento de la paz mundial. Estos temas constituyeron la agenda de la primera conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y realizada en México en 1975.⁹

Al amparo de este impulso al tema de género, se formalizaron en las décadas de los setenta y ochenta organizaciones como el Centro de Apoyo a la Mujer Margarita Magón (CAM), en 1985, que propuso la integración de las mujeres a la vida económica y productiva; Comunicación e Información de la Mujer, A. C., (CIMAC), en 1988, que ha posicionado en los medios de comunicación temas con enfoque de género; Católicas por el Derecho a Decidir, A. C., con demandas relativas a los derechos sexuales y reproductivos, al igual que Salud Integral para la Mujer, A. C., (1987); la Federación Mexicana de Universitarias, A. C. (Femu) en 1990, y la Sociedad Mexicana Pro Derechos de la Mujer, A. C.

En estrecha conexión con el movimiento feminista se empezó a manifestar el movimiento por la diversidad sexual e identidad de género, reclamando el cese de la discriminación ejercida desde las leyes o en la vida social contra las personas en razón de sus preferencias sexuales e identidades relacionadas. Las organizaciones Frente Homosexual de Acción Revolucionaria (FHAR), Grupo Lambda de Liberación Homosexual y Grupo Autónomo de Lesbianas Oikabeth, estaban entre los participantes de la primera manifestación que hubo en 1978, en la cual se demandaba el cese de redadas policiacas en lugares de reunión, de detenciones arbitrarias y de exhibición de estos casos como asuntos de nota roja en la prensa, todas ellas con chantajes, abusos y estigmatización constante. Este movimiento ha evolucionado y avanzado hasta reclamar la plena igualdad de derechos entre todas las personas, independientemente de su orientación sexual, y el reconocimiento de figuras legales como las sociedades de convivencia, para contar con instrumentos de defensa legal de los derechos y patrimonio de toda persona con preferencias sexuales diferentes de la heterosexual.

El Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, A. C. (Comexani) integró a los Centros Populares de Desarrollo Infantil, organizaciones representativas que trabajaron durante esos años por posicionar el tema de la infancia en la agenda pública. Gracias a ello se logró que el gobierno mexicano firmara en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que reconoce a niños y niñas como sujetos de derechos sociales.

Otra vertiente fueron los entonces incipientes movimientos por los derechos ambientales. Organizaciones como el Fondo Social de la Vivienda; el Centro de Vivienda, y Casa y Ciudad, A. C., se integraron en la sección mexicana de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) a partir de la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 conocida como Cumbre de

⁹ *Ibid.*, p. 19.

la Tierra, en Río de Janeiro, Brasil. En esta misma línea de trabajo se creó la Unión de Grupos Ambientalistas (Ugam), integrada hacia 2009 con más de 90 organizaciones que, junto con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), buscan incidir en el diseño de políticas públicas desde la perspectiva del derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El amplio universo de grupos y organizaciones que se han venido manifestando públicamente desde esos años, integra una corriente histórica que, en palabras del activista de derechos humanos e investigador del Colegio de México, Sergio Aguayo Quezada:

Fue excluida de manera sistemática por la mayoría de los gobiernos y de los partidos, incluso de la izquierda. No es sólo el PAN; los partidos excluyen a los representantes de estos organismos porque no les tienen confianza, porque no entienden qué es lo que hacen, porque no les llevan votos. Las razones que tienen son múltiples. Y por el lado de los organismos y de las personas que representan a esos organismos también hubo errores en la forma de interactuar con el poder [...]

La transición incompleta ha estado en la forma en que han interactuado o no han interactuado suficientemente los movimientos cívicos y los gobiernos, independientemente del partido, por una responsabilidad mutua, porque no han sido sólo los gobernantes; también quienes estamos de este lado hemos sido responsables de no tener una actitud adecuada. Hay, por supuesto, excepciones; y, sin mencionar nombres de personas, sí creo que quien ha sido ejemplar y paradigmático en su manera de trabajar son las feministas.

En este entorno de difícil interacción, en que confluyeron manifestaciones por la defensa de los derechos humanos en su amplia gama —cívicos, políticos, sociales y culturales, entre otros—, se crearon los órganos autónomos que hoy forman parte del tejido institucional desde el que se trabaja por hacer de los derechos humanos un ejercicio en la vida diaria de las y los mexicanos.

Comisiones de derechos humanos, una primera experiencia

En el contexto de efervescencia social y política agudizado por el conflicto electoral de 1988, que redundó en una pluralidad y competencia política sin precedente en México, en 1990 se concretó la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, antecedente más cercano en el tiempo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (creada en 1993) en cuanto a su naturaleza como parte de las instituciones que conforman el sistema nacional no jurisdiccional de defensa de derechos humanos, del que también forman parte las comisiones y procuradurías estatales.

Creada por decreto presidencial como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el objeto de fomentar la protección, observancia y promoción de los derechos y libertades fundamentales, la CNDH surgió en momentos en que el gobierno

federal era sujeto de fuertes presiones para demostrar ante la comunidad nacional e internacional que en México se respetaban los derechos humanos, esto en el marco de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN).

Si bien se considera la creación del sistema no jurisdiccional de los derechos humanos como la institucionalización de éstos, los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) presentaron en su origen una serie de debilidades estructurales que era preciso corregir con miras a la defensa efectiva de los derechos.¹⁰ Por ejemplo, en su calidad de órgano desconcentrado de la Segob, la CNDH tuvo notables limitaciones para el ejercicio efectivo de su autonomía, facultad determinante en su desempeño. Asimismo, su primer reglamento interno restringió sus facultades para intervenir en ámbitos que han sido escenarios de constantes abusos y que han estado en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil, como son los laborales, electorales y jurisdiccionales.

En el caso de la autonomía persisten ciertas limitaciones. En México, las leyes de varios OPDH todavía dan un papel preponderante en la designación de quien encabeza esta institución al titular del Poder Ejecutivo. Así sucede en cinco entidades en las que aún se considera la participación de los gobernadores (Guanajuato, Tamaulipas, Tabasco, Hidalgo y Guerrero); en uno (Tlaxcala), el presidente es nombrado por el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado. Mientras que en el resto (el órgano nacional y 26 OPDH) son electos por el Poder Legislativo.¹¹

La CDHDF fue la primera en concretar, a nivel jurídico, esta facultad de autonomía en 2003.

Por otra parte, pese a que su razón de ser es la defensa de las y los ciudadanos ante los abusos del poder, se dejaba a las y los agraviados la obligación de probar la violación, lo que implicaba una situación de desprotección y desventaja para las víctimas al hacerlas proclives a una doble victimización. Además, se privilegió la conciliación como procedimiento formalizado, “minando con ello la posibilidad de emitir propuestas que incidieran en políticas públicas y dando un rol excesivo a las quejas en los informes anuales, en detrimento de diagnósticos reales sobre la situación que guardaban los derechos humanos”.

La CDHDF, creada en 1993, replicó en sus primeros años estas debilidades. Como experiencia, su principal referente fue la CNDH, de donde incluso provenía parte del personal que la integró en la primera gestión, a cargo del jurista Luis de la Barreda, doctor en derecho.

En esa etapa fundacional y de cambios profundos en la situación política del Distrito Federal, fue muy apreciada a nivel general la independencia y autonomía con que se condujo Luis de la Barreda como presidente de la CDHDF, al igual que su prestigio

¹⁰ *Ibid.*, p. 37.

¹¹ Datos obtenidos de fuentes electrónicas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, véase <<http://www.juridicas.unam.mx>>, página consultada el 17 de agosto de 2009.

como abogado con una sólida carrera en el ámbito jurídico. Había sido director de docencia del Instituto Nacional de Ciencias Penales, miembro fundador de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y visitador general penitenciario durante la primera gestión de la CNDH, a cargo de Jorge Carpizo McGregor. Su nombramiento al frente de la CDHDF fue ratificado para un segundo periodo que transcurrió de 1997 a 2001.

El investigador Alejandro Monsiváis plantea que hay que recordar que esa primera gestión transcurrió en forma paralela a la evolución de las instituciones en el Distrito Federal, “lo que implicó el reto de construir su autonomía y fortalecer su institucionalidad estando en interacción con una estructura heredada de un sistema autoritario, que ha debido adaptarse a nuevas dinámicas sociopolíticas propias de una sociedad plural, abierta a la participación de diversos actores”.¹²

Al concluir la segunda gestión de Luis de la Barreda, el nombramiento de nuevo ombudsman ya no dependió ni de una propuesta del presidente ni del jefe de Gobierno, sino de la ALDF. Para tal efecto, entre agosto y septiembre de 2001 se realizó un escrutinio; los trabajos correspondientes estuvieron a cargo de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa.

En la convocatoria publicada en agosto de ese año se recibieron 49 propuestas realizadas por organizaciones sociales, instituciones y particulares. De la primera fase se seleccionó a nueve finalistas, por orden alfabético: Emilio Álvarez Icaza Longoria, Ignacio Carrillo Prieto, Margarita Guerra y Tejeda, Leoncio Lara Sáenz, María Angélica Luna Parra, Juan Martínez Veloz, María Engracia del Carmen Rodríguez Moroleón, Ricardo Rueda de León y Miguel Sarre Íñiguez. La terna final la integraron Álvarez Icaza Longoria, Carrillo Prieto y Sarre Íñiguez, de quienes, además de revisar que su candidatura cumpliera con lo establecido en la convocatoria en cuanto a experiencia profesional, académica y en el ámbito de los derechos humanos, fama pública y demás, había que establecer un consenso entre las distintas fuerzas políticas en la ALDF.¹³

Para Monsiváis, un factor decisivo en el nombramiento de Álvarez Icaza Longoria como presidente de la CDHDF fue el intenso proceso de cabildeo y de manifestación de apoyo a su candidatura, llevado a cabo por una amplia gama de organizaciones sociales, personalidades y redes ciudadanas, de tal forma que aglutinó a diversas agrupaciones de derechos humanos y a un amplio conjunto de redes sociales con propósitos diversos que van desde el desarrollo comunitario hasta la reivindicación de los derechos. “Los ejes articuladores del apoyo a su candidatura eran, precisamente, su visión

¹² Alejandro Monsiváis Carrillo, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: Un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*, vol. 1, México, CIESAS/Universidad Veracruzana (Cuadernos para la Democratización, núm. 6), 2007, p. 27.

¹³ *Ibid.*, pp. 37 y 38.

a favor de la ciudadanización y profesionalización de los organismos públicos, así como su trayectoria y vínculos con la sociedad civil.”

La ex diputada Enoé Uranga Muñoz, entonces presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF, recuerda esa ocasión como la primera experiencia de elección del ombudsman en esa institución:

La Legislatura en que fue electo el maestro Emilio como presidente de la Comisión era una Legislatura en la que ningún partido tenía mayoría, y se dio la fortuna de que una diputada ciudadana, que no pertenecía a ningún partido político —en este caso yo—, estuviera a cargo de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y fuera justo en el año en que tocaba elegir por primera vez al presidente de la Comisión. El doctor Luis de la Barreda había sido designado por decreto y luego ratificado en la Asamblea, pero la de Álvarez Icaza Longoria fue la primera experiencia de elección que tocaba. Y, sin duda alguna, los intereses de cada una de las fracciones eran públicos; había distintos y ninguno de ellos era el maestro Emilio.

Por parte de la sociedad civil había una muy fuerte preocupación de que quien sustituyera al doctor De la Barreda fuera un representante de la ciudad, de los ciudadanos, y no de los intereses particulares de nadie. Había en la gestión anterior, en el propio doctor Luis de la Barreda, también esa preocupación de que quien quedara no estuviera involucrado, comprometido con ningún bando en específico. Entonces contábamos también con voces que acompañaban esa preocupación, en este caso mía, como la única diputada ciudadana de ese lugar.

Eso, y la apertura de los partidos, permitió que esta composición fuera así y que hubiera las condiciones para establecer ciertas reglas; entonces logramos el que se establecieran premisas mínimas de las características que tendría que tener el ombudsman. De manera consensuada pudimos definir reglas que ya estaban incluidas en la ley, como cierta apertura en la agenda de género, y se estableció un consenso de elección abierta de la sociedad. Todas las consultas, todo el proceso de entrevistas fue público; hicimos un ejercicio en el que todos los candidatos que se registraron tenían que someterse a la entrevista de los diputados de cara a la sociedad, en sesiones abiertas en un auditorio, con la prensa, y eso permitió que claramente fueran perfilándose quienes tenían más peso por encima de los intereses partidistas. Al final sí fue muy intenso, pero prevaleció el poner por encima de los intereses de cada una de las fracciones los intereses de la sociedad y encontrar a un ombudsman que fuera por consenso, que llevara el respaldo de todos; ésa era una preocupación fundamental, que fuera responsabilidad colectiva y contara con el respaldo colectivo el presidente de la Comisión.

Eso afortunadamente se logró en su imagen, él jamás se comprometió con ningún partido en específico, participó con las reglas institucionales que la Asamblea había definido, y creo que esa transparencia fue merecedora de la atención de los diferentes partidos. Se fue construyendo este ambiente interno de “pongamos por delante a la ciudad”, que fue lo que derivó, sin duda alguna, en una gran elección. Antes de que él llegara habíamos hecho una reforma inicial a la ley de los derechos humanos que permitía la elección de consejeros, como sigue actualmente, para su sustitución.

Candidatura desde la sociedad civil

Con esos antecedentes podría decirse que fueron dos las notas que distinguieron la candidatura de Emilio Álvarez Icaza Longoria, propuesta en agosto de 2001 cuando se abrió la convocatoria para el registro de aspirantes a la titularidad de la Comisión: el proponer de un Modelo de Gestión que tiene como eje central de su actuación la autonomía, ciudadanización, profesionalización, estándares internacionales, integralidad y transparencia, con el fin de hacer de éstos sus parámetros de desempeño; y sus antecedentes de participación y conexión con diversos actores y organizaciones vinculados al desarrollo comunitario, a los derechos humanos y a la ciudadanización de la política. Ambas notas, en concordancia con lo establecido por los Principios de París.

Egresado de la carrera de sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con maestría en la misma disciplina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Emilio Álvarez Icaza Longoria había sido director del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) de 1994 a 1999 —esta organización, pionera en la defensa de los derechos humanos fue fundada en los años sesenta por sus padres, José Álvarez Icaza y Luz Longoria—, y consejero electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), donde también ocupó los cargos de presidente de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y presidente de la Comisión Provisional de Evaluación de las Unidades Técnicas de Comunicación Social, Contraloría Interna, Coordinación y Apoyo a Órganos Desconcentrados y Documentación, además de haber integrado las comisiones permanentes de Asociaciones Políticas y de Organización Electoral, todo ello entre enero de 1999 y septiembre de 2001.

En el cargo en el IEDF, al igual que lo fue en la presidencia de la CDHDF y su ratificación en ese mismo cargo en 2005, las designaciones se dieron por unanimidad del pleno de la ALDF, en las Legislaturas I, II y III, respectivamente. Probablemente se trate del único caso, en el Distrito Federal, en que se haya logrado la unanimidad en tres elecciones llevadas a cabo por tres distintas legislaturas de la ALDF.

Además de la experiencia que ya había tenido durante esos años como catedrático de materias de derechos humanos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la UNAM; en las universidades Iberoamericana (plantel Santa Fe) y de Tlaxcala; en el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (Cesder) en Zautla, Sierra Norte de Puebla, y en el Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, A. C. (Cepro), su activismo en la sociedad civil llevó a Emilio Álvarez Icaza Longoria a participar en 1994 en la fundación de la organización ciudadana Alianza Cívica (AC), de la cual, a partir de 1996, fue miembro *ad honorem* de la Coordinación Nacional.

Plantea el investigador Alejandro Monsiváis que las organizaciones que apoyaron a Álvarez Icaza Longoria para llegar a la presidencia de la CDHDF compartían la visión de que la democratización del Estado no podía quedar monopolizada por los partidos

políticos. De ahí la posibilidad de articular una red de apoyo a la candidatura de alguien que tenía una clara trayectoria de trabajo desde una perspectiva independiente y directamente asociada a la promoción y defensa de los derechos humanos desde la academia y la sociedad civil.

De la percepción que hubo sobre la candidatura de Álvarez Icaza Longoria desde esa perspectiva social, fray Miguel Concha Malo, cofundador y presidente del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P. A. C., miembro del consejo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), socio de la organización DECA, Equipo Pueblo, y de sección mexicana de Amnistía Internacional, y del consejo ciudadano del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en México, entre otros cargos asumidos en su larga trayectoria de defensor y promotor de los derechos humanos, recuerda:

El modelo que Emilio planteó está fundamentado en la autonomía como requisito para mantener la independencia de la Comisión, la ciudadanización como obligación de las instituciones de un Estado democrático, y también la profesionalización de los servidores públicos de derechos humanos, la aplicación de estándares internacionales, la integralidad de los derechos humanos, [y] la transparencia y rendición de cuentas.

Cuando apoyamos al actual ombudsman para ocupar este puesto sabíamos que era una persona que conocía el tema, comprometida con la causa, con una trayectoria real en el tema por su trabajo en el Centro Nacional de Comunicación Social; compartíamos con él una visión integral de los derechos humanos. Sabíamos que era realmente el buscar dar su experiencia, su trabajo y sus convicciones por la causa, sin otros intereses en la trastienda; sabíamos que era una persona inteligente, que se iba a rodear de un buen equipo, que iba a estar abierta a las organizaciones civiles porque las conocía, porque las apreciaba, porque valoraba su esfuerzo; una persona culta, preparada, honesta, bien intencionada, con experiencia. Yo lo promoví, yo lo apoyé desde el principio y en las dos ocasiones.

Leoncio Lara Sáenz, doctor en derecho romano por la Universidad de Nápoles, Italia, —título que recibió en 1968, cuando también ingresó al Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM— y actualmente defensor de los derechos universitarios de la UNAM (desde 2003) y secretario ejecutivo de la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios (Reddu), fue otro de los candidatos a la presidencia de la CDHDF en 2001.

En aquel año su currículum ya registraba haber sido titular del Sistema Nacional de Investigadores, miembro del Consejo Jurídico Asesor de la UNAM, profesor fundador de la cátedra de Técnica de Investigación Jurídica desde 1970, así como profesor visitante en diversas universidades de México, Estados Unidos, Latinoamérica y Europa. Asimismo, en el sector público había sido procurador federal de la Defensa del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y había ocupado diversos cargos en la CNDH, como visitador general, coordinador del Programa de los Altos

y Selva de Chiapas, y coordinador fundador del Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima) (1999-2000). De su experiencia en la selección de presidente de la CDHDF en 2001 relata:

Tuve la fortuna de llegar a la final, fue un momento difícil porque él estaba muy joven pero venía de una posición muy relevante en el Instituto Electoral del Distrito Federal, que había cumplido con gran satisfacción en un ejercicio democrático y con modernidad y apertura [...] Me pareció que el concurso era muy objetivo y bien organizado. Nos hicieron muchísimas pruebas y nos calificaron y recalificaron. Finalmente llegamos al punto de la toma de decisión que fue hecha por la Asamblea. Ningún acontecimiento en el cual yo no fuera electo me ha causado más agrado que el nombramiento de Emilio Álvarez Icaza Longoria [...] Era el hombre justo. Dos cosas muy relevantes: no porque subestime a los abogados, pero él no es abogado, se está haciendo y ha dado grandes pasos; segundo, porque traía ya ese perfil de lo que se hace en el Distrito Federal y de la problemática de esta capital; tercero, porque la decisión fue justa [...], indirectamente motivó que yo reflexionara mucho sobre el perfil del titular de los derechos humanos. Creo que no me equivoqué.

CDHDF, un nuevo paradigma: el arranque

Lograr el objetivo de hacer operativo el Modelo de Gestión que planteó Emilio Álvarez Icaza Longoria al asumir la presidencia de la CDHDF implicó una serie de transformaciones institucionales, tanto en su estructura como en sus procedimientos. Algunas de ellas se iniciaron de manera casi inmediata, con un carácter refundacional, como el rediseño del área educativa para enfatizar la importancia que el nuevo equipo confirió a esta labor, de nuevo en concordancia con los Principios de París; otras se prolongaron a lo largo del tiempo, reflejando la experiencia obtenida en los primeros años de trabajo.

Para empezar, al Consejo de la CDHDF, que fungía como órgano consultivo, se le dio un papel central como órgano superior de dirección, con voz y voto, aun cuando la responsabilidad final en la toma de decisiones recaiga en la Presidencia, como lo establece la Ley de la CDHDF. Santiago Corcuera Cabezut, integrante del Consejo desde enero de 2001,¹⁴ lo recuerda así:

A la llegada de Emilio a la Comisión, luego luego comenzamos a percibir ciertos cambios, como es natural. Él había presentado a la Asamblea Legislativa un programa de trabajo con ciertos objetivos que nos explicó con mucha claridad a los integrantes del Consejo. En ese

¹⁴ Santiago Corcuera Cabezut, junto con Elena Azaola Garrido y Ángeles González Gamio, fueron los tres consejeros que iniciaron su gestión durante la presidencia de Luis de la Barreda Solórzano y completaron en su totalidad la de Emilio Álvarez Icaza Longoria.

momento, y dentro de sus funciones como presidente de la Comisión, comenzó a presentar medidas que estaban orientadas a esos objetivos [...] Designó a los titulares de los puestos de mayor jerarquía que dependían o dependen directamente de su relación con ellos, como es el caso de los titulares de direcciones generales y los titulares de las visitadurías, con mucho acierto, desde mi punto de vista. Y comenzamos a notar el diferente estilo en el manejo de las juntas del Consejo, no porque fueran malas unas o las otras, sino simplemente un estilo distinto. En las sesiones que conduce Emilio se favorece muchísimo la discusión [...] las que conducía Luis [de la Barreda], duraban dos horas y se sabía a qué hora comenzaban y a qué hora terminaban, con Emilio se sabe a qué hora comienzan pero no necesariamente uno está seguro a qué horas van a terminar, porque fomenta mucho la discusión y fomenta mucho la participación de los consejeros.

Algo que caracterizó a la integración del primer equipo directivo fue su procedencia de organizaciones y movimientos relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos desde distintas perspectivas. Además, una de las apuestas centrales de Álvarez Icaza Longoria fue la permanencia del personal que ya integraba la CDHDF. A su llegada a la Presidencia del organismo, se mantuvo más de 90% de la plantilla de trabajadores. Se trataba de aprovechar la experiencia adquirida y encauzar, de manera más sistemática, el sentido de servicio que ha caracterizado al personal de la Comisión.

De esta forma se avanzó gradualmente en dos de los ejes fundamentales del Modelo de Gestión que Álvarez Icaza Longoria planteó a la ALDF: la profesionalización y capacitación permanente del personal y la incorporación de estándares internacionales y las mejores prácticas mundialmente reconocidas en materia de derechos humanos.

Pero había muchos otros cambios y acciones por hacer: remodelar las áreas de atención para ofrecer un trato digno al público; no permitir que las personas se fueran de Comisión sin recibir atención, aun cuando el asunto no fuera de su competencia; desechar como mecanismo “la resolución inmediata” para mantenerla sólo en los casos en que efectivamente se hubiera dado solución al problema planteado por las y los usuarios; investigar a profundidad todas las quejas y tener trato personal con las y los peticionarios; y, ante todo, dejar de llamar *quejosa* a la persona que acude en busca del apoyo de la Comisión. En síntesis, poner a la víctima en el centro del trabajo institucional y buscar la reparación del daño.

Rosalinda Salinas Durán, directora ejecutiva de Seguimiento y quien también ingresó en el periodo de Luis de la Barreda Solórzano, relata: “las funciones de la Comisión se iban cumpliendo y asumiendo en el día a día, pero no había un modelo de gestión, ni ejes rectores, ni desafíos; no había esa conceptualización en un esquema general del trabajo, ni sobre qué quería hacer la Comisión y hacia dónde aterrizarlo. Era más una cuestión de atender las funciones que la ley nos daba y poco más; modelo no había”.

Similar fue la experiencia de Guadalupe Cabrera Ramírez, directora de área de la Cuarta Visitaduría General y personal de la Comisión desde hace 15 años:

Cuando nosotros iniciamos en la Comisión, para ser honestos, teníamos las mejores intenciones de hacer cosas, de trabajar por la gente, de intentar encontrar alternativas de solución, [de] resolver sus problemáticas; pero en realidad no teníamos un procedimiento establecido en lo que fue la primera gestión con el doctor Luis de la Barreda. Sin duda, hay muchas cosas que recordar como positivas pero básicamente nuestro marco de actuación era la ley y el reglamento, los cuales estaban basados en lo que había desarrollado la Comisión Nacional. Era partir de lo que ya estaba. Los años de gestión del doctor De la Barreda estuvieron marcados mucho por eso: la aplicación de la ley y del reglamento, de muchas buenas intenciones, de mucho compromiso, pero, al menos nosotros como operativos o como parte directiva ampliada, en muchos casos teníamos que reaccionar más por intuición que por algo que se hubiera trabajado. Sin duda, a lo largo de los años, fuimos avanzando; la primera parte de la vida de la Comisión creo que estuvo permeada de buenas intenciones, sin que existiera una ruta definida.

El testimonio de trabajadores de la CDHDF que pertenecían ya a la institución en esa etapa inicial de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, muestra que desde el inicio el ombudsman planteó ideas claras para establecer procedimientos. Se empezó a trabajar en reformas al reglamento, a la propia ley de la Comisión y en la forma de operar, particularmente del equipo de defensa, para establecer criterios de actuación a fin de plasmar en la parte operativa los aspectos teóricos y normativos.

Los ejes del modelo presentado ante la ALDF por Álvarez Icaza Longoria en septiembre de 2001, estaban ahora en el terreno propicio para ir tomando forma y sustancia a través del trabajo y la reflexión colectiva. Relata el ombudsman: “hubo muchas reflexiones que tienen que ver con la forma en que damos una mejor respuesta; cómo damos un mejor servicio cuando tenemos una demanda tan fuerte como la que tenemos. Nos llevó muchos procesos para hacer eficiente la atención, para procesar y tratar de dar un mejor servicio. Así fue cómo se fueron consolidando esas bases, esos principios que orientaron ya la creación de estructuras específicas y formas de trabajo dentro de la propia Comisión”.

La necesidad de cambios era patente en todos los niveles. Por ejemplo, en el área de atención al público había cinco módulos que no contaban con privacidad alguna, y otros ocho en la zona del estacionamiento superior, lo que significaba un riesgo para las y los usuarios. El mobiliario estaba muy desgastado y el equipo de cómputo era obsoleto.

Desde el punto de vista operativo, fue notable la necesidad de sistematizar los procesos de atención a las y los peticionarios. Al inicio de la administración de Álvarez Icaza Longoria, los procedimientos de atención requirieron nuevas orientaciones. Víctor Morales Noble, director general de Quejas y Orientación, retoma esa experiencia:

Para empezar, el catálogo para la calificación de las quejas era un listado de los delitos contenidos en el Código Penal o de las faltas establecidas en el Código Civil. No había un catálo-

go de derechos humanos y parecía que todo debía tender a una orientación jurídica. Pero la gente no viene necesariamente a atender una situación jurídica. Además, la resolución era muy simple: es de nuestra competencia o no es de nuestra competencia; y si no lo era, estábamos desechando atender a cuatro de cada cinco personas. Y la gente seguía con el problema, pues si el caso no se encontraba dentro de una categoría jurídica, era desechado. La primera transformación fue determinar que cualquier persona que llegue, por el simple hecho de que esta institución se sostiene con recursos públicos, debe recibir algún tipo de atención, sea o no de nuestra competencia.

Aun cuando desde aquella época las y los usuarios recibían orientación o eran canalizados hacia otras instancias de gobierno o civiles, la CDHDF se desentendió del desenlace final. Ésa es la diferencia ahora; la orientación debe ir acompañada de un seguimiento, pues el papel que cumple la Comisión es ver si realmente están funcionando las instituciones del Estado encargadas de dar atención a las diversas necesidades de la ciudadanía.

En suma, se transformó el método de las investigaciones, se creó la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones para darle un seguimiento más específico a las víctimas, se cambió el catálogo de violaciones a los derechos humanos, se hizo el sistema informático confidencial, se incorporaron estándares internacionales; y se introdujo el concepto de reparación del daño, aspecto de suma importancia que antes no era contemplado.

Sobre la forma de trabajar en las visitadurías, Pilar Noriega García, quien fue primera visitadora durante los cuatro primeros años de la gestión de Álvarez Icaza Longoria, explica que los cambios empezaron desde lo conceptual: “de hecho, desde el cambio del lenguaje; de quejoso pasó a ser peticionario o peticionaria. Ya desde ahí se apreció el cambio; y no es solamente un cambio de lenguaje, sino que implica un cambio de concepción [...] [Antes] había un criterio cuantitativo sobre el trabajo y un prurito especial por cerrar quejas”.

El uso de los estándares internacionales se introdujo y se fue generalizando poco a poco en cada uno de los trámites que realizaba la Comisión. Con esa premisa, Pilar Noriega García dio la instrucción de que las y los visitantes investigadores debían entrevistarse con las y los peticionarios de manera obligatoria y no sólo manejarse a través de oficios. En un principio esto provocó un aumento considerable del trabajo, pues implicaba una atención más detallada a las y los peticionarios, sin embargo poco a poco se fue organizando.

Señala Pilar Noriega García: “se modificó [la atención] en las dos visitadurías, más que nada porque había que atender más a la persona y sobre todo por el hecho de que si tú le dices ‘a ver, Procuraduría, atiéndelo’ cuando se está quejando en contra de la Procuraduría, eso no es suficiente. Yo sostengo que los organismos públicos de derechos humanos, en concreto la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

no pueden convertirse en una Oficialía de Partes. Es mucho el presupuesto como para que sólo sea una Oficialía de Partes”.

Por supuesto que la CDHDF no se limitó a eso; por el contrario, fue mucho más allá. Un aspecto transversal de especial relevancia en el trabajo de las visitadurías fue la exigencia no sólo de la reparación del daño, sino también de garantías para la no repetición de las violaciones.

Otro de los ejes del Modelo de Gestión es la integralidad de los derechos humanos, es decir, una mayor atención a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Uno de los primeros casos que se atendió en este sentido fue el que motivó una Recomendación por una fuga de agua que provocó la pérdida de miles y miles de litros; en ella se empleó la documentación por medios innovadores en esos momentos, como la grabación en video a manera de documental, para exponer con mayor amplitud y claridad la magnitud e impacto del daño.

De esta forma, la Comisión empezó a tener una mayor y mejor práctica en la documentación de los casos de violaciones a derechos humanos, por ejemplo: enviar a un médico a ver a la persona que había sido detenida o, si era necesario, incluso asistir a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal si la persona estaba golpeada. Tenía que haber una intervención inmediata del médico y eso implicaba tomar fotografías también.

A Guadalupe Cabrera Ramírez le tocó experimentar los contrastes:

Sobre todo en la primera etapa de gestión del maestro, yo tuve la oportunidad y la fortuna de estar en la visitaduría con Pilar Noriega, y entonces para nosotros significó reencauzar el trabajo que veníamos haciendo. No es que antes fuera mecánico; sí hacíamos lo que decía la ley, pero sin tanto conocimiento de lo que en realidad estábamos haciendo. Entender que la persona que viene a poner una queja es el centro de nuestro trabajo, [y] que además eso tiene un nombre, que es el principio pro persona, finalmente le va dando un sentido más completo y por supuesto un crecimiento profesional y sustantivo al trabajo que aquí desarrollamos. Ello implicó fortalecer el trabajo y darle una idea más integral.

Por otra parte, al inicio de la gestión no se hacía seguimiento de las recomendaciones, ni siquiera existía un área responsable. Lo poco que se realizaba lo hacía la Secretaría Particular del presidente, con el apoyo de visitadores y visitadoras que sumaban esa tarea a su jornada normal. “El seguimiento” se limitaba al intercambio de oficios con la autoridad.

Rosalinda Salinas Durán, directora ejecutiva de Seguimiento, lo platica: “uno de los cambios fue la creación de la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones. No había la opción de contratar a nadie, así que se apuesta por el personal de la Comisión y así empezamos”. Esa coordinación se transformó después en una dirección ejecutiva y más recientemente se le sumaron las tareas de dar seguimiento a los procedimien-

tos administrativos y penales que se aplican a los responsables de violaciones a los derechos humanos.

Aspecto administrativo, un modelo innovador

El ombudsman inició su gestión en octubre de 2001, con una visión mucho más eficiente y moderna del servicio público, la determinación de ordenar y organizar de una mejor manera la administración de la CDHDF y, al mismo tiempo, de someterla al escrutinio de un órgano contralor para garantizar el manejo eficiente de los recursos públicos y la rendición de cuentas, aspectos que constituyen uno de los ejes rectores de su Modelo de Gestión.

La situación que prevalecía al inicio de la administración de Emilio Álvarez Icaza Longoria era oportuna para avanzar en ese sentido, pues no había lineamientos específicos, ni manuales de organización, ni de procedimientos administrativos. Se apreciaba cierta dispersión operativa, ausencia de áreas indispensables para una administración eficiente, obsolescencia tecnológica, instalaciones deterioradas y saturadas, y la falta de una fiscalización que impidiera manejos discrecionales de los recursos. Además, pendía sobre el patrimonio institucional una deuda al fisco de alrededor de 250 millones de pesos.

Román Torres Huato, director general de Administración, refiere que anteriormente los acuerdos para el control de esta área no llegaban al Consejo de la Comisión. Específicamente en lo referente a recursos humanos, se carecía de una política de sueldos, de criterios definidos de contratación y había un desajuste en varias plazas que no coincidían con los organigramas autorizados. Por otra parte, las instalaciones eran inadecuadas, incómodas, con problemas de hacinamiento en algunos lugares y se percibía cierto descontento entre las y los trabajadores por la falta de políticas que definieran su situación laboral y por la ausencia de perspectivas de que mejorarían las condiciones físicas del espacio de trabajo.

La administración se dio a la tarea de empezar a organizar una estructura acorde a las necesidades de la Comisión. “Lo primero que hicimos fue poner en blanco y negro los lineamientos sobre los cuales iba a operar todo el personal de la Comisión”, recuerda. Fue así que se establecieron las condiciones generales de trabajo en un ambiente en el cual la transición en la Presidencia de la Comisión y la incertidumbre que prevalecía había originado la idea de crear un sindicato.

En esas circunstancias lo prioritario era platicar con la gente. Se definieron las condiciones generales de trabajo, en la mayoría de los casos consultando con el personal inconforme. Se otorgaron prestaciones de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de aquel tiempo, y posteriormente la nueva administración se dio a la tarea de regularizar a todo el personal administrativo y de las visitadurías.

La tercera tarea que se realizó fue integrar un nuevo tabulador de sueldos de acuerdo con los puestos existentes, y crear un catálogo de puestos donde se unificaron tareas iguales a salario igual. En este aspecto, parte de los cambios en la cultura interna ha sido el importante esfuerzo para disminuir la brecha que existía entre los salarios más altos y más bajos en la CDHDF. Se trató, dice el director general de Administración, de “achatar la pirámide salarial” como una forma palpable de operar una estructura institucional en condiciones de mayor equidad que las que había antes, y que las que suele haber en organizaciones e instituciones tanto del sector público como del privado.

Para tal fin, en la CDHDF se redujo la diferencia salarial, de tal manera que si en 2001 el puesto de más alto ingreso percibía cuarenta veces más que el de menor ingreso, tal diferencia se redujo a trece veces como máximo, lo que implicó, por un lado, ir elevando el salario, las prestaciones y las condiciones laborales de las y los trabajadores de base y, por otro, congelar el salario del equipo directivo. Ése, dice Luis Javier Vaquero Ochoa, titular de la Secretaría Ejecutiva, ha sido “otro factor fundamental para hacer una institución pública distinta”.

Con el mismo espíritu de equidad y balance, no sólo en lo relacionado con el ámbito laboral, sino también procurándolo en la vida personal y familiar del personal, se procedió a la compactación de los horarios, pues antes se entraba a las 9:30 horas, se tomaban dos horas y media para la comida, y la salida era a las 20:00 horas. En esta materia se hizo una consulta con el personal y el consenso fue por un horario corrido. El cambio implicó también medidas precisas de control, algo que no había existido antes, por lo que no se sabía si la gente se presentaba a laborar o no.

Esa ausencia de control también era patente en el manejo de los bienes de la institución, como los automóviles, el consumo de gasolina, el gasto de telefonía y fotocopiado, o en el manejo de los fondos revolventes, sobre los que no había registros precisos. Al cambiar en estos aspectos e introducir criterios de regulación, relata el director general de Administración, al año de haber iniciado la nueva gestión se notaron ahorros sustanciales en ciertas partidas, como gasolina, electricidad y mantenimiento de automóviles, en los que el gasto era excesivo.

Hubo una donación de automóviles antiguos de parte de la Secretaría de Hacienda, pero estaban en muy malas condiciones y se gastaba más en el mantenimiento que lo que costaba comprar un vehículo nuevo. Todas esas políticas de administración fueron cambiadas en su totalidad y se estableció el Programa de Racionalidad, Austeridad y Disciplina del Gasto (Pradi) para llevar a cabo los controles necesarios. “Los primeros cuatro años de administración gastamos menos gasolina que el último año de la gestión anterior, porque se introdujeron muchos controles y se adquirieron unidades económicas y compactas”, relata Román Torres Huato.

Para deshacerse del antiguo parque vehicular, la CDHDF cambió los procedimientos. Pidió autorización al Consejo para poderlos ofrecer entre los trabajadores de la

Comisión. Eso fue muy bien recibido por el personal en el que se apreció un cambio de actitud hacia un mayor cuidado de las unidades.

Mediante un acuerdo del Consejo de la Comisión, se modificaron muchas políticas sobre el ejercicio del presupuesto en un organismo autónomo. Las economías y los intereses que se generaran por el manejo financiero de los recursos se utilizarían en apoyo de los programas prioritarios. En el primer año de gestión se ocuparon para el equipamiento mediante la compra de computadoras y servidores, y se renovó parte del parque vehicular.

En cuanto al equipo informático que había en la Comisión, la mayoría de las computadoras ya no eran aptas para el trabajo diario y el uso de internet, por lo que, gracias a los ahorros generados por el Pradi, se pudieron comprar 260 nuevas computadoras.

En los años subsecuentes la política de economizar se orientó al objetivo de reforzar las áreas sustantivas, como son las visitadurías, con un mayor número de visitantes, dado que el número de quejas empezó a incrementarse. Aun cuando la estructura autorizada era de 550 plazas, sólo se tenían ocupadas 320 por razones de insuficiencia presupuestal.

Posteriormente la Comisión se abocó a resolver el hacinamiento que había entre las y los trabajadores y entre las áreas. Se creó un fondo para la compra de un edificio, ya que había la necesidad de rentar oficinas alternas a la Comisión para ubicar a buena parte del personal. Ese fondo de reserva patrimonial se fue incrementando año con año, gracias a los aumentos autorizados por la ALDF, y la compra se concretó en mayo de 2007. Mientras tanto, había que resolver el problema de hacinamiento que ya se vivía en la Comisión.

De esta forma, se dio prioridad a mejorar las condiciones a las y los trabajadores y la única manera de hacerlo era alquilar otros inmuebles. Se rentó el edificio de Doctor Río de la Loza, pues con el cambio operado en la estructura orgánica se crearon tres áreas nuevas (Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, la Contraloría Interna y la Coordinación de Investigación y Desarrollo Institucional –posteriormente transformada en Dirección Ejecutiva), y el espacio ya era insuficiente aun cuando esas áreas empezaron a trabajar con una estructura muy básica, recuerda el director general de Administración.

En cuanto a la deuda que se tenía con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se debía a la falta de pago del Impuesto Sobre la Renta de las y los trabajadores de la Comisión, como parte de los acuerdos que se establecieron cuando la CDHDF era un órgano desconcentrado de la federación. Cuando la institución pasó a ser un órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, éste desconoció esos acuerdos y la SHCP también exigió el pago de lo que ya entonces era un importante adeudo de 250 millones de pesos, incluyendo intereses moratorios y las multas. La Comisión, mediante negociaciones realizadas por la Contraloría Interna, logró un acuerdo con la SHCP para la condonación del pago.

Rosa María Cruz Lesbros, contralora interna de la CDHDF, lo relata: “el problema principal fue que la Contaduría Mayor de Hacienda inició un procedimiento en contra de Luis de la Barreda. Y nosotros fuimos a decir [a la SHCP] que nos incluyeran en un convenio de compensación de adeudos. Pero la Procuraduría Fiscal decía que por ser autónomos no nos podían incluir. Insistimos y se reformó la miscelánea fiscal y, de hecho, el de la CDHDF fue el primer convenio de 2000 municipios a los que Hacienda condonaba la deuda”.

Otro logro fiscal de la CDHDF fue conseguir que los donativos a los organismos públicos de derechos humanos fueran deducibles de impuestos. “La ley no lo contemplaba. Hicimos un oficio solicitando que nos dijeran si se podía. El subsecretario de Hacienda, Rubén Aguirre Velásquez, propuso a través de la miscelánea fiscal que todos los organismos públicos de derechos humanos puedan recibir donativos y puedan ser deducibles de impuestos”, comenta la contralora.

Gracias a todos los esfuerzos de reorganización y eficiencia en el uso de los recursos se han conseguido incrementos presupuestales que en 2009 constituyen más del doble de lo que había en 2001, al inicio de la gestión.

Una buena administración necesariamente debe ir de la mano de una mejor fiscalización. Por ello, desde siempre, un compromiso del ombudsman fue rendir cuentas y transparentar el ejercicio del presupuesto.

De perspectiva defensora a modelo integral

Además de las labores de defensa de los derechos humanos, la CDHDF contaba ya con un área para la tarea educativa dirigida a niños y niñas, la Casa del Árbol, pero la responsabilidad de educación en materia de derechos humanos estaba subsumida en la Secretaría Técnica del Consejo como una de las varias tareas asignadas al área. No era la educación una responsabilidad particularmente importante en las tareas institucionales; ni siquiera aparecía como tal en la Ley de la CDHDF.

A diferencia de lo que establecen los Principios de París en cuanto a que las instituciones de derechos humanos deben ser competentes tanto en el ámbito de la protección de éstos como en su promoción a través de programas de enseñanza e investigación y participando en su aplicación en el ámbito escolar, en México, desde su creación, los organismos públicos de derechos humanos se han centrado fundamentalmente en la defensa y la protección, dejando al margen la educación y la promoción.

Es por eso que hubo necesidad de reformar la ley para incluir, como parte de los objetivos de la CDHDF, a la educación. Álvarez Icaza Longoria así lo propuso durante su comparecencia ante diputados de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF, cuando compitió por la Presidencia de la CDHDF. “Es insoslayable la necesidad del fortalecimiento de procesos educativos y de promoción de derechos humanos desde una

perspectiva integral que apunte a la consolidación de una cultura de derechos humanos en el Distrito Federal”, dijo en aquella ocasión.

Se creó un área específica para generar labores educativas y el trabajo no sólo se realizó dentro de la Comisión, sino que se implementaron actividades extramuros. Se hicieron las Casitas de los Derechos, que son tres remolques con los que se lleva el mensaje de educación para la paz y la *noviolencia* a las calles, plazas y a cualquier lugar que se necesite. Eso evolucionó hasta llegar a un programa de promoción de los derechos humanos donde se tiene una red de cerca de 800 promotoras y promotores en toda la ciudad. Para eso se ha capacitado aproximadamente a cinco mil personas, que son ciudadanas y ciudadanos líderes comunitarios.

En materia de promoción de los derechos, la labor se limitaba a tener una acotada relación con algunas organizaciones de la sociedad civil y a realizar algunas publicaciones, todo lo cual también estaba a cargo de la Secretaría Técnica; tampoco había un área que realizara investigación ni esfuerzos de formación del personal. Hubo necesidad de iniciar de inmediato el proceso de capacitación mediante la compra de ejemplares de la compilación sobre normas internacionales que había publicado la CNDH.

Después de una amplia reflexión en el seno del Consejo de la CDHDF, desde la primera gestión del actual ombudsman propuso la modificación de la Ley de la CDHDF a efecto de que quedaran claramente consagradas en ella su autonomía, sus funciones y sus obligaciones. El artículo 2° de esta norma quedó así:

La Comisión es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación, y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

Daniel Ponce Vázquez, director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF, explica con estas palabras la importancia de la labor educativa: “era importante una reforma legislativa, pues el diseño de la Comisión era defensorcéntrico. Ese cambio permitió que la Comisión tuviera atribuciones de responsabilidad educativas. No hay una mejor defensa que una buena educación en derechos humanos, y no hay una mejor educación que la defensa de los derechos humanos”.

Con los cambios introducidos, la CDHDF fue la primera en el país que contó con área de educación para la población, con el fin de promover una cultura de los derechos humanos. No sólo investiga quejas de violaciones, sino que también tiene toda la parte de promoción para la prevención y para generar otros vínculos y relaciones; además ha desarrollado toda una metodología para el análisis de las causas estructurales que propician la violación reiterada a los derechos humanos en instituciones pú-

blicas, con lo cual ha logrado desarrollar informes y diagnósticos reconocidos por autoridades nacionales e internacionales como una valiosa herramienta para solucionar esta problemática.

De esta manera, se superó la visión defensorcéntrica que tenía la institución desde su origen y se consolidó, en ocho años de gestión de Álvarez Icaza Longoria, una perspectiva integral de la defensa y promoción de los derechos humanos en la ciudad de México.

Rediseño institucional

Tal avance ha sido un proceso largo y complicado, pero bien orientado, por el cual, la CDHDF emprendió una serie de reformas en su estructura orgánica, autorizadas por consenso con el Consejo, para proponer reformas legales o reglamentarias.

Fueron tres las áreas que se crearon de manera inicial: la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, la Contraloría Interna y la Coordinación de Investigación y Desarrollo Institucional (que posteriormente se transformaría en dirección ejecutiva); además de la inmediata puesta en marcha de la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones (posteriormente dirección ejecutiva), la cual estaba prevista en el organigrama pero no existía, ni había quien llevara a cabo la tarea de manera cabal.

Daniel Ponce Vázquez, director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF, señala que una de las primeras medidas que toma la administración de Emilio Álvarez Icaza Longoria fue de carácter organizacional: “tiene que ver con la separación de las tareas educativas de la Secretaría Técnica. En la mayor parte del país, la opción educativa está subsumida en la categoría *otros*, y todos esos *otros* quedan bajo la responsabilidad de la Secretaría Técnica, que además hacía publicaciones, atendía al Consejo y hacía la vinculación con organizaciones. Para ello era importante lograr una reforma a la ley y al reglamento”.

Una vez realizada la reforma propuesta, la CDHDF procedió a hacer la reestructuración de la Secretaría Técnica, la cual cedió parte de su personal para la conformación de la Dirección General de Educación en 2003.

Además, para cumplir también con el mandato del estudio de los derechos humanos, se creó la entonces Coordinación de Investigación y Desarrollo Institucional, que nació con la intención de que la Comisión contara con un área precisamente especializada en investigaciones acerca de la situación de los derechos humanos y la aplicación de los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos y, sobre todo, con el segundo objetivo de fortalecer a la institución en todos sus procesos internos y en la formación y capacitación de su personal.

Además de realizar la planeación y evaluación, correspondió a esta área el diseño del Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH), así como la implementación de programas transversales como el de Equidad y Género (Proeg), Derechos Humanos y Medio Ambiente (Prodehuma), y de Atención a las Personas con Discapacidad (PAPD); además, quedó a su cargo la vinculación con organismos internacionales de derechos humanos. Con la creación de esta área y con el SPDH se da cumplimiento a otro de los ejes rectores de la gestión que es la profesionalización de su personal.

El eje rector el de la rendición de cuentas y transparencia, comenzó a hacerse realidad con la creación de la Contraloría Interna, la cual tiene por objeto fiscalizar el uso de los recursos, garantizar su uso eficiente y racional, y propiciar que la información institucional quede al alcance del público para su supervisión. A su cargo se nombró a Rosa María Cruz Lesbros, y se ha contado con la colaboración del Colegio Nacional de Contadores.

En la Dirección General de Quejas y Orientación se han instaurado otras dos áreas para la prestación de servicios fundamentales: la Subdirección de Atención Telefónica y la Unidad de Recepción y Trabajo Social.

La primera de ellas ha venido a resolver un problema de atención que se presentaba día a día, pues las y los visitadores orientadores que atendían a las personas que acudían personalmente a la CDHDF debían suspender las entrevistas para recibir llamadas telefónicas en que también se solicitaba algún tipo de servicio. Con la integración de un equipo especial de siete personas se brinda exclusivamente atención telefónica, y las y los visitadores sólo atienden a quienes se presentan en las instalaciones de la Comisión. En los dos tipos de servicios se ofrece un trato digno y respetuoso a las y los usuarios.

También se determinó la apertura de la Unidad de Recepción y Trabajo Social, la cual realiza el primer contacto con la gente que acude a solicitar los servicios de la Comisión. Esta área tiene la función de detectar qué tipo de atención requieren las y los usuarios para ofrecerla más adecuadamente y de manera especializada en el caso de personas que pertenezcan a algún grupo en situación de vulnerabilidad, que atraviesen por alguna crisis emocional o que pudieran presentar algún tipo de problema mental.

Un área que ha resultado de suma importancia en el apoyo de la conducción institucional es la Secretaría Ejecutiva, la cual ha permitido dar fluidez al trabajo interno y coordinar las labores que se han agrupado en cuatro grandes programas: de Conducción Institucional, de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, de Promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos, y de Fortalecimiento Institucional.

Sobre el trabajo con base en programas habla Rosalinda Salinas Durán, directora ejecutiva de Seguimiento: “la creación de los programas y la integración de las áreas y órganos en cada uno de esos programas es, sin duda, una aportación de la gestión, pues ha permitido identificar oportunidades de apoyos y también de colaboración entre los diferentes programas y áreas; ha facilitado el trabajo y la coordinación, pues

antes se formaban como pequeñas islas entre las distintas áreas, pero la nueva estructura permite una mejor interrelación entre ellas”.

Y a la Secretaría Ejecutiva toca acompañar de una manera muy cercana ese trabajo, entre otras muchas actividades. Emilio Álvarez Icaza Longoria lo explica así: “lo que pasaba en el modelo anterior es que el presidente era un presidente ejecutivo, tenía la representación institucional, los seminarios, los viajes y, además, los acuerdos con los titulares y tenía que resolver las cosas en lo concreto. Por eso decidimos otro cambio a un modelo de conducción muy importante, con la creación de la Secretaría Ejecutiva. Ahí es cuando Luis Vaquero pasa de coordinador de asesores a secretario ejecutivo; eso cambia muy fuertemente el modelo. Entonces el secretario ejecutivo se convierte en el coordinador del equipo y es el que tiene los acuerdos cotidianos para el cumplimiento. El presidente, así, tiene ya una labor de seguir las directrices y de representación; eso para algunas personas fue difícil porque tuvieron la sensación de que se alejaba el presidente”. Pero no fue así; fue una estrategia para delegar de manera más efectiva la carga de trabajo en los niveles directivos.

De esta forma, las tareas particulares de la Secretaría Ejecutiva se organizaron a través de dos mecanismos fundamentales, como lo explica su titular, Luis Javier Vaquero Ochoa: “para dar seguimiento a las tareas, soy el coordinador de los trabajos de los programas; cada programa tiene una mesa de trabajo cada semana en la que vemos aquellas actividades y procesos que cruzan a las dos o tres áreas que conforman el programa y vamos dando seguimiento a una agenda estratégica planeada con anticipación. Me reúno con el programa de Fortalecimiento, con el programa de Promoción y con el programa de Defensa, y eso ha ayudado mucho porque ahí se destraban muchas cosas; las mesas han servido para hacer los trabajos que tienen que ver más con los procesos que cruzan a las áreas. Hay una apuesta de responsabilidad colectiva, de una conducción colectiva para realizar el trabajo, y a mí me ha tocado dar seguimiento como conducción a esos trabajos”.

Otra parte importante del trabajo de la Secretaría Ejecutiva, además de coordinar y dar seguimiento a toda la operación, es coordinar a las áreas que están directamente involucradas en los trabajos de la Presidencia. También debe dar seguimiento al trabajo de la Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa, de la Coordinación de Asesores, de la Coordinación de Asuntos Jurídicos y de la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Asimismo, le corresponde la interlocución política para temas que tienen que ver con las funciones de la Comisión, como recomendaciones y organización de eventos. “Hay una relación constante con autoridades”, señaló Luis Javier Vaquero Ochoa.

Interlocución con el Poder Legislativo

La idea de creación de la Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa fue la de contar con un espacio de diálogo y acercamiento originalmente con los distintos congresos. Tradicionalmente ha habido una constante comunicación con las y los legisladores, no sólo con los integrantes de la ALDF, sino también con el Congreso de la Unión.

Esta situación se dio a partir de que el Distrito Federal vive una situación *sui generis*, pues no acaba de ser estado ni tienen Constitución propia, pero tiene un órgano legislativo y el Congreso de la Unión sigue teniendo facultades para legislar sobre la capital del país. Además, las cámaras de Diputados y de Senadores tienen comisiones específicas sobre el Distrito Federal y sobre derechos humanos.

De esta manera, había mucho que hacer en el ámbito legislativo, lo cual quedó bajo la responsabilidad de esta coordinación, a cargo desde su creación del abogado Víctor Brenes Berho. En sus palabras: “siempre han existido muchas solicitudes y peticiones de opinión de parte de los distintos congresos sobre diversas iniciativas de leyes, y mucho contacto con los legisladores. Además, en el segundo periodo de sesiones, por ley el ombudsman está obligado a rendir un informe ante la propia Asamblea y había una necesidad de mantener un contacto permanente y directo, un canal de comunicación con los distintos órganos legislativos”. De mantener esa comunicación se encarga él.

Otra parte de sus tareas es dar seguimiento permanente a todo lo que se está discutiendo en las cámaras, tanto en la ALDF como en las de Diputados y Senadores, lo cual ayuda a retroalimentar a las demás áreas de la Comisión sobre todas las iniciativas de ley que se van a discutir o las modificaciones que ya se aprobaron, las que van a entrar en vigor y que van a afectar el ámbito de los derechos humanos.

El rediseño institucional que se emprendió bajo la presidencia de Emilio Álvarez Icaza Longoria también llevó a la creación de la Coordinación de Asuntos Jurídicos, que nace como una demanda específica del Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos en enero de 2005, de tener un área de apoyo para recibir los procedimientos de inconformidad que pudieran interponer los miembros del servicio civil de carrera en contra de cualquier determinación que adoptara la Dirección General de Administración.

Es una garantía para los miembros del servicio de que van a ser escuchados y van a ser atendidos en primera instancia por la Dirección General de Administración, que coordina este servicio, y en segundo lugar por la Coordinación de Asuntos Jurídicos.

Sin embargo, la mayor parte de las actividades que realiza está relacionada con la atención de actos jurídicos, como convenios con organizaciones civiles o académicas, así como con cualquier asunto legal que involucre a la Comisión.

Rosario Laparra Chacón, titular de esta coordinación, explica otras de sus tareas: “con motivo de la reforma que se dio al artículo 105 constitucional, las comisiones de

derechos humanos tienen la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad. Hemos venido desarrollando una labor importante tanto en amparos como en medios de control constitucional. El ejemplo básico de 2006 es la argumentación que se aportó para fundamentar la constitucionalidad de la reforma penal y de salud en materia de la interrupción legal del embarazo; ahí tuvimos una participación importante tanto a nivel nacional como también a nivel internacional”.

Asimismo, la Coordinación de Asuntos Jurídicos se constituyó como una instancia de atención a asuntos en los ámbitos administrativos, civil, penal, laboral y de control constitucional.

Nuevas visitadurías

Al término de la primera gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria se generó un proceso de reflexión sobre el número de visitadurías que debería tener la Comisión y, en todo caso, cómo se haría la división del trabajo. Durante 12 años habían funcionado dos visitadurías a las cuales se les asignaban los expedientes de queja sin mayor criterio que el orden de llegada, distribuyendo los números nones a una y los pares a la otra.

Esta reflexión fue acompañada de una serie de análisis que al final de cuentas llevaron a la conclusión de que el trabajo de investigación de las quejas debía llevarse a cabo con un mayor grado de especialización por temas y por tipo de autoridad en función del número de quejas en que se les señala como responsables de alguna violación a los derechos humanos.

De esta forma, se determinó la apertura de dos nuevas visitadurías y se estableció que la Primera atendería exclusivamente las quejas en contra de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por ser la autoridad que más se menciona en los expedientes de queja. La Segunda Visitaduría General se haría cargo de los temas de reclusorios, sector salud (en virtud de que muchas quejas son de reclusos contra la Secretaría de Salud del Distrito Federal) y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La Tercera sería responsable de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina, las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, a excepción de las Secretarías de Gobierno y de Salud, y las delegaciones. La Cuarta Visitaduría General es la excepción a la regla, pues atiende los casos graves de violaciones a los derechos humanos (tortura, desaparición forzada y ejecución sumaria) y a grupos de población que pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad.

Luis Javier Vaquero Ochoa, secretario ejecutivo de la CDHDF, recuerda el proceso que se hizo para lograr esta reestructuración: “para hacer ese análisis realizamos siete tipos de estudios; después hubo toda una planeación y un trabajo muy arduo para seleccionar a quienes serían los titulares, para distribuir a las y los visitantes, para con-

tratar nuevo personal y para conformar los mejores equipos de acuerdo con los temas que se abordarían en las distintas visitadurías”.

Los cuatro titulares de las visitadurías coinciden en la importancia de contar con una especialización en la atención de las quejas. José Cruz Lavanderos Yáñez, primer visitador general, lo expone así: “por lo menos en cuanto a la visitaduría en la que yo me encuentro como titular desde 2006, ha permitido una mejor atención a los peticionarios y peticionarias y agraviados y agraviadas; yo pienso que la especialización ha sido un verdadero, si no triunfo, yo creo que algo muy positivo para la institución. Y siento que la investigación tiene que ir acompañada de una continua capacitación”.

Las investigaciones pueden realizarse con mayor profundidad y con mayor conocimiento por parte de las y los visitadores.

Patricia Colchero Aragonés, segunda visitadora general hasta agosto pasado, afirma que ha sido muy benéfico el cambio. Considera que a pesar del incremento de visitadurías, la carga de trabajo no ha bajado, pues lo que ha ocurrido es que se está haciendo una mejor investigación: “estamos invirtiendo más tiempo en hacer una buena investigación; por supuesto mucho de lo sustantivo es ayudar a hacer gestiones, pero también hacer una investigación de fondo en temas estructurales”.

En su opinión, la especialización permite tener una mejor interlocución con las autoridades: “los titulares estamos teniendo mucho contacto con los titulares de las dependencias; en mi caso, con reclusorios, con la Subsecretaría, con los mismos secretarios de Gobierno, Salud, con el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Eso ha ayudado a destrabar muchas cosas, a tener mayor comunicación entre los equipos; eso facilita mucho la tramitación de las quejas”.

Luis González Placencia, quien ocupara el cargo de tercer visitador general hasta agosto de este año, señala que esto ha funcionado bien cuando se focaliza el trabajo en una, dos o tres autoridades. En el caso de la Tercera Visitaduría General toca, por una parte, la seguridad pública, y por la otra, todas las delegaciones de la ciudad más los organismos públicos que no son ni PGJDF, ni reclusorios, ni Salud, es decir, el resto de la administración pública:

Medio Ambiente, Sistemas de Agua, Obras Públicas, Finanzas, e incluso algunos autónomos, el caso de la Asamblea. Entonces al principio fue muy complicado abordar el tema por autoridades porque el abanico es muy amplio. El modelo que tiene la Comisión de atención a las quejas es un modelo individual, es un modelo que parte de la necesidad de investigar las quejas conforme las van planteando las personas que se sienten agredidas, pero la atención de estas quejas poco a poco fue señalando la identificación que había ya entre varias problemáticas aparentemente individuales pero que en general ya eran estructurales. De ahí que se va ya gestando un cambio en el enfoque de la visitaduría hacia este concepto de seguridad humana.

En la Tercera Visitaduría General se comenzó a trabajar con este concepto por dos razones: primero, porque los problemas no se podían atender con la perspectiva de una sola autoridad; y segundo, porque había preocupación en el Consejo sobre lo que estaba haciendo la Comisión en materia de calidad de vida en la ciudad.

Nos topamos con este concepto de seguridad humana que puede considerarse desde otra perspectiva: una evolución del concepto de seguridad pública que atiende a los problemas que están relacionados con medio ambiente, con acceso al agua, con la alimentación, con la salud, con otra serie de satisfactores que están analizados desde los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Ahí el camino ha sido un poco más complejo y la Visitaduría fue pionera. De hecho, emitimos un informe el año pasado [2008] sobre el tema de la seguridad humana, que fue muy bien recibido y que de alguna manera posicionó el concepto.

Aunque todavía falta desarrollar mucho más este planteamiento, así como las actitudes en las y los visitadores para que lo atiendan con un enfoque más integral, “lo que sí hemos logrado es que el tema esté ya posicionado, y ello nos ha permitido trascender hacia las autoridades, e incluso la necesidad de organización de varias de estas autoridades para adoptar un enfoque de seguridad humana que tenga como resultado la solución no sólo de un caso en particular o de varios casos en particular, sino problemáticas más globales”, señala González Placencia.

Experiencia acumulada

Alejandra Nuño Ruiz Velasco, titular de la Cuarta Visitaduría General, explica que el proceso previo de planeación estratégica había ubicado cinco grandes desafíos para el trabajo de investigación, y todos ellos tienen que ver con brindar las herramientas para que los visitadores y las visitadoras tengan todos los elementos suficientes para un trámite diligente, especializado, exhaustivo y oportuno de las distintas quejas. En ello se está avanzando gracias a la nueva estructuración del trabajo en visitadurías.

Algunos de esos desafíos son contar con un cuerpo especializado de visitadores; el desafío de generar diagnósticos especializados; el desafío de tener lineamientos y manuales homologados en el programa de defensa. “Esos desafíos claramente tenía por objetivo dar una serie de herramientas que redundara en el mejor trámite de las quejas”.

El trabajo de especialización en las visitadurías no comenzó de cero. Pamela San Martín Ríos y Valles, directora de área de la Primera Visitaduría General, expone su experiencia durante la primera parte de la gestión del ombudsman. “Desde un primer momento con Pilar [Noriega, primera visitadora en ese momento] se fue gestionando, se fue viendo internamente un poco la bondad que podía tener que las y los visitadores fueran conociendo de ciertos temas un poco más, porque de pronto el que una

persona hoy atendiera una queja de delegaciones, y mañana una detención arbitraria y pasado mañana a una víctima del delito, hacía que necesariamente nos convirtiéramos en ‘todólogos’. Conocer de todas las materias, de todos los temas, era terriblemente complicado; entonces se fue ordenando la Visitaduría de tal forma para que empezara a haber una especie de subespecialización, no tanto como está organizada ahorita la Comisión, que es una especialización por autoridades, sino más bien una especie de subespecialización temática.”

Es claro que cada visitaduría tiene lineamientos específicos para la investigación de sus temas y es obvio que cada tema es muy distinto, pero era necesaria una base general, tanto para la investigación de las quejas como para la elaboración de las recomendaciones. Y por ello se trabajó un modelo de investigación de quejas.

Patricia Colchero Aragonés, ex segunda visitadora general, destaca: “algo fundamental y el gran impulso que le dimos a las investigaciones fue gracias a la creación del modelo de investigación. Anteriormente había dos modelos que aplicaban las visitadurías; si bien había criterios muy generales además de algunas cosas dadas por el mismo reglamento, en algunos aspectos se aplicaban criterios distintos. Ahora, ya con un documento tan elaborado, tan discutido por las visitadurías, nos ha dado un buen marco general de entrada”.

De manera general, se ha ido avanzando en las cuatro visitadurías con una mirada diferente hacia los problemas para abordarlos de manera estructural, pues están ahí latentes y no habían sido analizados de manera integral.

Existía la idea de que el trabajo de la Comisión era o debía ser neutral; que si alguien acudía a ésta y se quejaba, la CDHDF debía ver qué dice la autoridad y quedar en medio como si fuera el árbitro del tema. Poco a poco se ha ido revirtiendo esa visión para hacer ver a la autoridad que la Comisión no es neutral; que es parte y que está del lado de la víctima, porque es una defensoría.

El trabajo de la Comisión consiste en documentar lo que la víctima dice y si durante ese proceso la autoridad desvirtúa las acusaciones. Si no hay elementos para sostener el dicho de la víctima, habiendo realizado toda la investigación, entonces no hay violación y no hay víctima. Lo que no se puede hacer es trasladarle la carga de la prueba a la víctima porque la gente no tiene los medios para hacerlo.

De hecho, la práctica de trasladar la carga de la prueba a la víctima, común en el sistema judicial mexicano, era una irregularidad que gracias a una investigación del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C., (Insyde), la CDHDF detectó también en la forma en que se venía realizando la documentación de los casos en la propia Comisión. “A partir de la detección del problema se empezó a discutir en mesa de criterios sobre defensa, para definir medidas destinadas a resolverlo y a hacer del procedimiento algo orientado mucho más a la defensa de las víctimas”, comenta Luis González Placencia.

La consecuencia inmediata del estudio, cuya relevancia fue hacer visibles este tipo de irregularidades que provocan una doble victimización de las y los peticionarios, —lo que da lugar a una discusión sobre la forma en que debían ser resueltas—, fue el origen del manual de investigación.

Insyde realizó el estudio apoyándose en la CDHDF como una ventana para ver la forma en que se estaba dando atención a la gente que presentaba denuncias por violaciones a los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública. Los principales hallazgos que se tuvieron, como elementos emergentes (pues no eran el objetivo del estudio), fueron la identificación de algunos problemas en el procedimiento de investigación de quejas y en la documentación de expedientes, y la confusión existente entre el ámbito de los derechos humanos, lo administrativo y lo penal, que provocaba el cierre de averiguaciones por considerar que correspondían a otra instancia. Esto motivó que en la Comisión se desarrollara una acuciosa metodología para integrar los expedientes, que tuviera como objetivo central la atención a las víctimas.

El desarrollo de este modelo de investigación, que se generó en las visitadurías, refuerza la autonomía de ombudsman porque fortalece su autoridad moral. Desde el inicio de la gestión en septiembre de 2001, se han tomado diversas medidas para hacer más profesional la investigación de las quejas, tratando siempre de documentar objetivamente las violaciones. Esto se fortalece con el nuevo modelo de investigación, que ya tiene frutos concretos; como el caso de las quejas sobre la tragedia en el *New's Divine*.

“Se fortaleció la visión autónoma del ombudsman y los efectos que eso tuvo, en términos de la relación con el gobierno, fueron notorios. Entonces se pudo trabajar con plena libertad, con absoluta independencia y haciendo todas estas ordenaciones autónomas en función de criterios objetivos de la investigación”, afirma Luis González Placencia.

Otro de los ejes rectores que ha permeado el trabajo de investigación de quejas es la profesionalización del personal a través del Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH), en el que ha tenido una incidencia fundamental el uso de los estándares internacionales. Como efecto de la formación que fueron recibiendo las y los visitantes, desde el principio ha sido un común denominador la incorporación de dichos estándares en las recomendaciones, en las argumentaciones en general sobre las soluciones de los casos, e incluso en las conciliaciones.

A partir de enero de 2009, la Comisión cuenta con un nuevo catálogo de calificación de violaciones a los derechos humanos, con 43 derechos. Fue la segunda revisión del catálogo que realizó esta administración, pues el que se tenía como mecanismo de trabajo cotidiano en 2001, era más un listado de delitos, y faltas administrativas desde el punto de vista penal. La segunda revisión se realizó para afinar enfoques e incluir nuevos estándares en materia de derechos humanos y nuevos derechos, lo cual tendrá un beneficio directo para la población.

El mismo mes y año se publicó el Manual de métodos y procedimientos para la investigación de violaciones a derechos humanos, concebido como “un modelo de atención que, sustentado en sólidos principios, está destinado a consolidar para la Comisión una posición de auténtica defensoría de derechos”.¹⁵

Este Manual, de acuerdo con la Tercera Visitaduría General, hace un recuento de las principales limitaciones que tienen los procedimientos convencionales de investigación de quejas heredados en principio del Ministerio Público y luego retomados por la mayoría de los OPDH, a partir de cuatro aspectos que definen, y que son: una forma específica de concebir violaciones; un respaldo teórico de vanguardia en torno a los derechos humanos; una posición de moral posconvencional y de empatía respecto de las víctimas, y una metodología destinada a generar convicción en torno a la ocurrencia de las violaciones.

Con base en estos aspectos, se precisa un conjunto de objetivos a perseguir en el proceso de estudio de la violación, que son: llevar la presunción de violación al límite, empoderar a la o el peticionario, documentar el abuso y generar certeza.

Y así, con esa certeza, Alejandra Nuño, cuarta visitadora, afirma: “no somos Ministerio Público, no somos Contraloría Interna, no somos Juzgado; nosotros somos un ombudsman, somos una comisión pública de derechos humanos y desde esa trinchera tenemos que tener nuestros lineamientos y manuales claramente definidos”.

Los cambios en las formas de trabajo han sido un reto importante en las visitadurías. No sólo ha sido un desafío el establecer manuales y lineamientos, sino también luchar contra dinámicas previamente establecidas que obedecían, tal vez en su momento, a la importancia de investigar quejas, y que tal vez se quedaron ahí. De cualquier manera, Alejandra Nuño Ruiz Velasco considera valioso el haber aprendido mucho gracias a la experiencia previa de las dos visitadurías.

Herramientas de control

El Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos cuenta con un instrumento para hacer más ágil y confiable el trámite de las quejas. Se trata del Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi), un sistema como su nombre lo indica, que permite el seguimiento puntual de cada queja, su situación y la atención que se le ha dado al expediente; esto permite un eficaz control y desarrollo propio con recursos del mismo programa.

Es una muy buena base de datos que ayuda claramente a dar seguimiento: “si a mí me habla una autoridad, si me habla un peticionario, me meto al Siigesi y veo de qué

¹⁵ Tercera Visitaduría General, “La investigación de violaciones a derechos humanos”, en *DFENSOR*, núm. 7, año VII, julio de 2009, pp. 38 y 39.

me está hablando, de qué es la queja, cómo se calificó, qué es lo que estamos investigando, quién es el investigador, a dónde vamos con esa investigación. Digamos, cualquier persona podría tener una idea del expediente de queja metiéndose solamente al Siigesi, por ejemplo,” explica Alejandra Nuño Ruiz Velasco.

Asimismo, ofrece cierto control respecto al trabajo que realizan las y los visitadores, pues es posible observar los tipos de causales de conclusión de los casos y determinar si hay alguna irregularidad que atender, como sucedería si, por ejemplo, se registraran muchas quejas que concluyeran indicando que hubo “falta de interés” en su seguimiento por parte de la o el peticionario. Si ése fuera el caso, habría que identificar cuál es el problema y proponer la solución correspondiente.

Hilda Téllez Lino, directora de Atención y Orientación, conoce a la Comisión desde hace más de 15 años, a través de sus diferentes gestiones. Trabajó con el primer ombudsman y a lo largo de los últimos años recuerda el escepticismo que había sobre los proyectos que planteaba Emilio Álvarez Icaza Longoria. Cuando él inició su gestión, ella se preguntaba a sí misma:

No sé, por ejemplo, la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, ¿será? Si el maestro decía: “algún día nos vamos a pronunciar sobre el derecho al medio ambiente adecuado”, ¿será? ¡Y sí lo cumplió! En esa parte creo que ha habido una serie de logros muy significativos. Desde considerar a la víctima nuestro principal eje y a partir de ella hacer todo para darle protección. El trabajo no para ahí, pues es llevar esa problemática a la agenda no solamente del trabajo institucional sino también a la agenda política de la ciudad en materia de derechos humanos.

Para Hilda Téllez Lino, el modelo de investigación sufre variaciones dimensionales: “antes era como si fuéramos la gran Oficialía de Partes de la ciudad; ahora creo que hay una metodología bastante seria en la investigación, en la documentación de las quejas. Ése fue uno de los principales temas en los que se trató de incidir, y durante casi dos años estuvimos haciendo un trabajo muy especializado y un seguimiento muy específico sobre técnicas de entrevista específicas para detectar y ubicar los elementos de una presunta violación a derechos humanos”.

Es importante resaltar algunos cambios que en el trabajo de las visitadurías han representado un acercamiento con la sociedad, es decir, parte de la ciudadanización, que es otro de los ejes rectores del Modelo de Gestión. Lo es, por ejemplo, que en el caso de la Cuarta Visitaduría General, que atiende a los grupos de personas con discapacidad y a adultos mayores, personal de la CDHDF se desplace a sus domicilios para que puedan ratificar sus quejas.

“No es lo mismo un joven que un hombre de 65 años o una persona que tiene una discapacidad; no es lo mismo que a lo mejor no tenga una movilidad en una mano a que utilice un aparato para movilizarse. Entonces eso nos permite a nosotros ir ubi-

cando con mayor conciencia quién es la persona que acude a nosotros y en función de eso establecer lineamientos que nos permitan dar la atención más adecuada y más oportuna, y sobre todo la más sensible”, explica Guadalupe Cabrera Ramírez, directora de área de la Cuarta Visitaduría General.

Otro ejemplo es el hecho de que en la Primera Visitaduría General ahora se acude a visitar a todos las y los peticionarios que se encuentran detenidos en instalaciones de la PGJDF, para corroborar su estado de salud y verificar que se les haya permitido tener comunicación con su abogada o abogado y familiares.

Casos paradigmáticos

Con las innovaciones introducidas durante la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, que han sido producto del trabajo en equipo, abierto a la participación de sus colaboradores y atento y sensible a las necesidades de las y los peticionarios que día a día acuden a las instalaciones de la CDHDF, se ha desarrollado una notable capacidad de respuesta para atender una amplia gama de casos que requieren de la acción coordinada de la Comisión con otras instituciones, públicas y privadas, y organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se han sumado al trabajo de velar por la defensa y promoción de los derechos humanos de los habitantes de la ciudad de México.

Hacia 2008, las solicitudes de intervención que recibió la Comisión fueron más de 39 mil,¹⁶ de las cuales la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQYO) seleccionó varias, presentadas entre 2007 y 2008, para ilustrar casos de atención en que es patente la capacidad de respuesta expedita y de colaboración interinstitucional, y la importancia del seguimiento para dar cabal cumplimiento a la misión de hacer efectiva la defensa de los derechos humanos en la capital del país.

Está, por ejemplo, el caso de don Felipe, un adulto mayor que llevaba ya varios días viviendo en la calle cuando su caso llegó a la CDHDF. Dormía en la vía pública, a la intemperie, en esos días que eran de lluvia; era maltratado por su hijo Juan, quien lo corrió de la casa. La Comisión se enteró gracias a una llamada anónima. Como respuesta, gestionó de inmediato, ante la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), el traslado de don Felipe a una agencia del Ministerio Público pues,

¹⁶ En este año se registró el caso de la discoteca *New's Divine*, lugar donde fallecieron 12 personas (nueve jóvenes y tres policías) la noche del 20 de junio de 2008. Por su gravedad e impacto como caso que revela el gran riesgo de instrumentar una política de seguridad pública alejada de una perspectiva de derechos humanos, motivó la elaboración de dos informes especiales y la Recomendación 11/2008. Se trató de un caso relevante debido a que también mostró la capacidad de respuesta eficaz, coordinada y sistemática de todo el personal y estructura de la CDHDF. El tema se aborda con más detalle en el capítulo III, pp. 181-236.

como víctima del delito que era, este representante social debe proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Esa misma noche, un visitador orientador acudió ante el Ministerio Público y verificó la actuación de las autoridades involucradas. El caso fue atendido y se tomaron las acciones necesarias para garantizar la integridad psicofísica de don Felipe, quien posteriormente fue trasladado a un albergue. Se inició una averiguación previa contra Juan por el delito de violencia intrafamiliar. En este caso, la CDHDF reconoció el trabajo realizado por Marisol Ceballos Reyes,¹⁷ elemento de la SSPDF, por su actuación comprometida para resguardar a la víctima y atender los requerimientos del personal de esta Comisión.

En los casos de violación a los derechos humanos no hay esquemas ni modelos pre-determinados; sin embargo, para atender el gran abanico de variantes que posibilita la condición humana, la atención con base en estándares internacionales y el soporte jurídico que da el sólido y extenso andamiaje de acuerdos, convenciones y demás instrumentos que respaldan la defensa y promoción de los derechos humanos a nivel internacional, federal y local, dan la pauta necesaria para responder con eficacia.

Así sucedió en el caso de Esteban, un niño de cuatro años que le pidió a su mamá que lo acompañara a la CDHDF para ejercer sus derechos como niño, durante el proceso de divorcio de sus padres. Una vez que fue atendido, Esteban platicó que un juez le dijo que debía vivir con su papá; él no quería que fuera así, pues su progenitor es muy violento. Quería ser escuchado por la autoridad, pues en su escuela le dijeron que tenía derecho a hacerlo.

A pesar de su corta edad, Esteban tenía clara su postura. Necesitaba expresarse con la autoridad y manifestar su opinión. Las y los niños tienen derecho a hacerlo, y sus padres o tutores, deben apoyarlos para ejercitar sus derechos. Debido a la naturaleza del caso y dado que la Comisión no puede intervenir en las resoluciones emitidas por las y los jueces, por tratarse de un niño que deseaba hacer valer su derecho a ser escuchado según lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN),¹⁸ se hizo contacto con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) con el fin de

¹⁷ En este caso, como en los demás mencionados en este apartado, los nombres de las y los peticionarios han sido modificados por razones de confidencialidad, excepto en el caso de la elemento de la SSPDF.

¹⁸ La Convención, firmada en 1989 y que rige el trabajo de la Unicef, establece los derechos de las y los niños en 54 artículos y dos protocolos facultativos. Define los derechos humanos básicos que éstos disfrutan en todas partes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Los cuatro principios fundamentales de la Convención son la no discriminación; la dedicación al interés superior de las y los niños; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto a los puntos de vista de las y los niños. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los niños y las niñas. Véase <<http://www.unicef.org/spanish/crc/>>, página consultada el 8 de agosto de 2009.

que se apoyara a Esteban para que expresara sus sentimientos e inconformidades ante el magistrado ponente de ese Tribunal.

Días después, la CDHDF recibió respuesta del TSJDF: se había realizado una diligencia especial en la que se escuchó a Esteban; su opinión sería valorada por la autoridad judicial.

En el caso de las y los niños, la CDN permite fundamentar intervenciones para salvaguardar su integridad, e incluso su propia vida, cuando ésta se encuentra en riesgo, como sucedió con Santiago, un bebé que nació con problemas de salud. Día con día se ponía más grave y requería de manera urgente una transfusión sanguínea. El médico de la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) propuso el tratamiento a la familia, pero la madre y el padre de Santiago, por motivo de su religión, no aceptaron la alternativa.

En el hospital había dudas sobre la toma de la decisión para salvar la vida de Santiago. La CDHDF se enteró por la llamada del médico. De inmediato se elaboró la queja; la Visitaduría General responsable del caso rápidamente gestionó con las autoridades involucradas para salvaguardar los derechos a la vida y a la salud de Santiago.

A la media noche se tuvo conocimiento en la Comisión de que Santiago no había recibido la transfusión sanguínea, a pesar de que ya se había hecho tal petición. En ese momento, un visitador orientador acudió al hospital público para que se agilizará el trámite, considerando en todo momento el interés superior del niño. De esa forma se logró que finalmente se realizara la transfusión sanguínea con éxito. Santiago pudo seguir adelante con su crecimiento.

Antonino, un niño de 11 años, al tener conciencia de sus derechos humanos, encontró alternativas para su situación personal. Cuando cursaba sexto año de primaria su grupo fue invitado a una visita a La Casa del Árbol. Durante la visita, el niño escribió que su padre lo golpeaba con frecuencia; pidió al personal de la Comisión que interviniera para que su padre que ya no le pegara. Se habló por teléfono con la familia; en un principio, la madre y el padre negaron que existiera tal violencia. Se insistió para que la familia acudiera a las oficinas de la Comisión, y finalmente el padre aceptó concertar una cita. Dijo tener dos hijos, quienes se quedan al cuidado de su esposa. Él trabaja la mayor parte del día; por su larga jornada laboral, llega cansado y a veces no les hace mucho caso a los niños. Aceptó que en ocasiones había llegado a golpearlos, pero consideraba que no era grave.

Se le explicó que uno de los objetivos de esta Comisión es velar por el interés superior de las y los niños, por lo que era importante que él y su familia recibieran apoyo psicológico. Sin estar muy convencido, aceptó ser canalizado a una asociación civil. Tiempo después, el padre de Antonino dijo a la Comisión que no podía pagar la cuota que ahí solicitaban. Por ser derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se le informó que podría acudir con el médico familiar y solicitar la atención en el área de psicología.

Posteriormente, el padre de Antonino platicó que ya había acudido al área de psicología del IMSS en tres ocasiones. Dijo sentirse satisfecho y muy agradecido con la Comisión, pues aprendió a relacionarse de manera *no violenta* con su familia. Esto se ha reflejado en el comportamiento de los niños y, además, en sus calificaciones; ahora disfruta plenamente la convivencia diaria. Felicitó a la CDHDF por este tipo de atención.

Los casos de Esteban y Antonino muestran la veracidad de la premisa de que la mejor defensa de los derechos humanos se da a través de la educación sobre ellos, su conocimiento y su promoción, de ahí la importancia que ha dado la Comisión a su programa de educación en esta materia.

Los casos de violencia intrafamiliar tienen las más diversas y dramáticas circunstancias y manifestaciones, como le sucedió a Alejandro, un adolescente originario del sur de México quien se reconoce integrante de la etnia tzeltal. El joven contó al personal de la Comisión que su padre intentó obligarle a participar en actividades políticas. Al recibir el rechazo del hijo, el padre, preso de la cólera y del abuso del alcohol, le arrojó keroseno y le prendió fuego. Alejandro sufrió quemaduras severas en gran parte de su cuerpo. Huyó de la casa paterna y se encaminó hacia el norte del país, junto con otros amigos y familiares. Al llegar al Distrito Federal fue abandonado, sólo le dijeron que era muy joven para aguantar el largo viaje.

Cuando llegó a la CDHDF llevaba dos años durmiendo en las calles alrededor de la Central de Autobuses del Norte. Limpiaba parabrisas para sobrevivir e inhalaba solventes para soportar el hambre y el frío. Estaba ya muy cansado de estar en esa situación; pidió apoyo para dejar la calle y que lo llevaran a un lugar donde pudiera estudiar y trabajar.

En la Comisión se hizo contacto con una asociación civil que tiene un proyecto comunitario educativo para jóvenes indígenas. Alejandro fue atendido, y actualmente vive en esa comunidad; se integró fácilmente a la dinámica, según los informes de los responsables. Dentro de las actividades de la asociación está la atención de una granja que cuidan y administran los propios jóvenes, en la que producen queso para vender en las comunidades cercanas.

En ese trabajo Alejandro ha mostrado mucho entusiasmo, incluso aprendió a manejar y se convirtió en el encargado de transportar lo que necesita y produce la granja. También cursó la educación primaria en el sistema abierto, con apoyo de sus compañeros, compañeras, maestros y maestras.

Como Alejandro, en los casos de Rodrigo, María y sus dos hijos, Felipe, Jacinto, Felisa, Rogelio y muchas y muchos más, se trató de personas que, por diversas razones, estaban en situación de calle y llegaron a las instalaciones de la CDHDF ya avanzada la noche, por la madrugada, pues no tenían un lugar para pernoctar. Estos casos requieren de una intervención rápida que apoye a esas personas para que puedan encontrar un espacio adecuado que les resguarde de la lluvia, el frío y otros riesgos para su salud. Debe tratarse también de un lugar que signifique una alternativa a corto o mediano

plazo para que su situación pueda mejorar gracias a otros apoyos, ya sea institucionales o de su propia red social.

Con amplia experiencia en esos casos, las y los visitadores orientadores gestionan de inmediato ante el Programa de Atención Social Emergente (PASE) del Gobierno del Distrito Federal, en donde ubican los albergues necesarios de acuerdo con las características de las personas y los apoyan con el traslado a esos albergues.

Así, todas y todos, gracias al apoyo de organismos del ámbito social, han sido ubicadas en albergues. En esos espacios encuentran cama, comida y dónde asearse.

La perspectiva de integralidad ha resultado fundamental para dar respuesta a casos en que confluyen violaciones a derechos humanos que hacen particularmente vulnerables a determinados grupos de la población, como sucede con mujeres, personas indígenas, niñas, niños personas adolescentes, personas adultas mayores o personas con orientación sexual diversa.

Elisa, por ejemplo, es una mujer indígena y menor de 18 años de edad que fue violada y resultó embarazada. Por miedo, no denunció lo ocurrido y huyó del lugar donde convivía con su agresor. Consiguió trabajo como empleada doméstica y un día, de manera espontánea, nació su hijo. Debido a las condiciones en que esto ocurrió, el bebé murió. Posteriormente, fue acusada del homicidio del bebé y fue recluida en el Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan.

Al tener conocimiento del caso, la CDHDF estableció de inmediato contacto con las autoridades involucradas (Juzgado Penal, Defensoría de Oficio y centro de reclusión). Se les solicitaron diversas acciones para la protección de los derechos de Elisa, por tratarse de una persona adolescente. Así, gracias a la intervención de dos visitadoras orientadoras, se verificó que se tomaran las acciones correspondientes para garantizar los derechos de Elisa en su condición de persona menor de edad; y se gestionó su traslado al Consejo de Menores del Distrito Federal, pues cuando sucedieron los hechos aún no cumplía la mayoría de edad.

En cuanto al derecho a la interrupción legal del embarazo (ILE) se cuenta el caso de Jimena, madre de cuatro hijos. Durante el embarazo de su cuarto hijo sufrió una infección que puso su vida en grave riesgo y quedó con anemia. Nuevamente se embarazó cuando su hijo menor apenas cumplió cuatro meses de edad. Debido a sus condiciones económicas y de salud; era necesario interrumpir el embarazo, pero el personal médico retrasaba el tratamiento cuando ya tenía 11 semanas de gestación. Fue en esos momentos cuando la CDHDF conoció del caso.

Se dio inicio a la queja correspondiente, la cual fue turnada para su atención a la Segunda Visitaduría General, área que gestionó para que se atendiera de inmediato el caso de Jimena. Al día siguiente se suministró a Jimena un tratamiento que, debido a su avanzado estado de gravidez, la ponía en riesgo. Por la noche se estableció contacto con Jimena para conocer su estado de salud: tenía más de ocho horas con sangra-

do. Debido a que eso podía poner en grave riesgo su salud, nuevamente se hicieron las gestiones correspondientes ante el hospital.

En la madrugada de aquel día, un visitador orientador alcanzó a la peticionaria en el nosocomio, donde verificó su inmediato ingreso y atención. Poco tiempo después se le practicó la ILE de manera adecuada, garantizando con ello su derecho a la salud física, sexual y reproductiva, y logrando salvaguardar su vida.

En el caso de Ofelia, ante su divorcio, a ella se le negaba la patria potestad de su hijo, argumentando incapacidad de ella para su atención. Un proceso de escucha con gran respeto, cuidado y sensibilidad por parte del personal de la Comisión, permitió detectar que ella tiene preferencias sexuales distintas a la heterosexual, y que esta situación estaba en el transfondo de la actitud de familiares y autoridades que se negaban a permitir que su hijo permaneciera con ella, violando de esta manera sus derechos humanos. Se le orientó para que reclamara su derecho a la no discriminación por orientación sexual, con lo cual se evitó que le impidieran el ejercicio de su maternidad.

En ocasiones, la defensa y promoción de los derechos humanos toma caminos insospechados, como sucedió en el caso de Jorge, un hombre de 34 años de edad que mide más de 1.80 m de estatura y es corpulento. Llegó a la Comisión tratando de decir que le habían robado su casa, a sus hijos y que lo trataban como perro. Durante varios años trabajó conduciendo una motocicleta. Hace más de diez años un auto le envistió mientras circulaba en cumplimiento de su deber; estuvo en coma, tuvo fractura de cráneo y pérdida de masa encefálica, lo que le provocó una discapacidad que le impide comunicarse de manera fluida.

Luego de salir del hospital vivió con una mujer, con quien tuvo dos hijos. Con el dinero de la indemnización compró dos casas, que puso a nombre de su esposa. La pareja se separó; ella promovió que le fuera descontado 70% de su pensión por invalidez. Desde 2001, fecha en que se nombró a su hermano como tutor, Jorge no tiene mayor actividad que pensar en lo perdido y jugar videojuegos. Está deprimido y de mal humor constantemente, lo cual provoca que su relación con la familia se torne agresiva y distante.

Para poder apoyarlo, personal de la Comisión estableció contacto con su familia. Jorge fue canalizado a un centro de atención especial patrocinado por el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, donde recibe clases para reaprender a leer y escribir. Con el objeto de buscar otras alternativas terapéuticas, se solicitó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que le realizara una nueva valoración; continuó recibiendo tratamiento para poder articular mejor las palabras. Con el apoyo del Centro Miguel Villoro de la Universidad Iberoamericana, se determinó la posibilidad de promover legalmente la reducción de la pensión alimenticia y un divorcio necesario para disolver la sociedad conyugal.

Posteriormente, Jorge continuó acudiendo con periodicidad a la Comisión para compartir sus avances. Logró hablar más claramente, leer y escribir; aprendió a hacer pan

y a revelar fotografías, lo que le hace sentirse más productivo. En cuanto a los trámites legales, su tutor se ha desatendido; ante esa situación, se solicitó el patrocinio jurídico para atenderlo. El caso continuó en seguimiento.

Jesús es una persona adulta mayor. Él y su familia tuvieron una emergencia y solicitaron un préstamo a una institución financiera de “dinero fácil en menos de 24 horas”. Los problemas económicos en la familia han continuado, por lo que no han podido liquidar el adeudo; sólo han pagado los intereses. En estas circunstancias, personal de esa institución que dio el préstamo le llama constantemente por teléfono para solicitar el pago; en esas llamadas hay insultos y prepotencia, e incluso han realizado comentarios discriminatorios hacia él. Las personas que él nombró como referencia, a pesar de no estar involucradas en el préstamo, han sido maltratadas y amenazadas con sufrir un embargo.

Fue por esta situación que don Jesús acudió a la CDHDF, donde recibió orientación sobre cuál es la consecuencia jurídica del incumplimiento, así como las acciones legales que puede emprender para protegerse. Se le canalizó a la PGJDF, en donde se inició un acta especial por las intimidaciones sufridas en la cobranza extrajudicial. La autoridad citó al representante legal de la institución financiera.

Gracias a las gestiones realizadas por la Comisión, don Jesús está más tranquilo debido a que firmó un convenio para pagar el monto adeudado, se replantearon los intereses excesivos que le pedían y los actos ilegales de hostigamiento no se han repetido.

Hubo el caso de un “visitante frecuente”, don Antonio, persona adulta mayor que vivía en condiciones sumamente precarias en un cuarto pequeño de un edificio vecino al de la CDHDF. El tamaño del cuarto donde vivía apenas le permitía dormir ahí, no contaba siquiera con sanitario. Para atender sus necesidades básicas de higiene acudía a los baños en la Comisión, y para comer dependía de la ayuda de las personas que transitaban por el lugar. Debido a que contaba con el apoyo de la persona que le prestaba el cuarto donde vivía, los servicios sociales del Gobierno del Distrito Federal no podían remitirle a algún albergue. Esta situación prevaleció durante algunos años, hasta que se tuvo conocimiento en la Comisión acerca del severo deterioro de la salud de don Antonio.

Personal de la CDHDF realizó una visita a su domicilio y entrevistó a la dueña del edificio donde vivía. Don Antonio ya no podía mantenerse en pie. Durante dos días no había podido salir a la calle. Se solicitó al Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis) que le admitiera en un albergue y le diera asistencia médica. Fue trasladado por personal del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM) de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Actualmente, don Antonio vive en un albergue para personas adultas mayores post-tradas. Cuenta con alimentación diaria, y servicios para su adecuada higiene y salud. Fue inscrito en un programa de rehabilitación para que pueda volver a caminar, y también se le atiende un problema de la columna vertebral. Aunque no ha podido superar la

depresión por vivir en abandono, ha establecido una buena relación con el personal del albergue y las demás personas con quienes vive de acuerdo con la dignidad de una persona.

Ernesto era otro visitante frecuente de la CDHDF, en su caso, para denunciar diversas agresiones en su contra. Exponía que sus vecinos le perseguían, que le espiaban a través de las paredes y del televisor. Por ello, decía, su vida cotidiana se había trastornado, casi no dormía y comía poco. Había buscado ayuda en diversas instancias, pero no había encontrado la respuesta que deseaba.

Su hijo de 19 años de edad es la única persona con quien vive. El joven informó que su padre tenía conflictos con varios vecinos pero que mezclaba la realidad con su delirio, lo que había obstaculizado que las autoridades intervinieran. Ante esa situación, la Comisión solicitó la colaboración de la PGJDF, la cual inició una averiguación previa para investigar las posibles agresiones de los vecinos. Se buscó también el apoyo del Hospital Psiquiátrico Fray Bernardino Álvarez para la atención de su salud mental; se le acompañó a la primera consulta. El diagnóstico determinó que padece esquizofrenia paranoide en fase delirante, por lo que se apoyó para que el IMSS iniciara su tratamiento.

El acceso a los servicios de salud mental ha permitido a Ernesto el acompañamiento necesario en colaboración con la familia, para comenzar y continuar su tratamiento, en el proceso de reintegrarse a una vida social satisfactoria. Este caso ha motivado a las instancias de procuración de justicia para establecer una ruta de atención a este tipo de situaciones de manera diligente.

Por lo general, el agradecimiento —ya sea explícito, con un gesto de gratitud verbal o por escrito— marca el cierre de un capítulo en que las y los peticionarios vivieron una circunstancia de violación a sus derechos humanos, para avanzar hacia condiciones en que aprecian el respeto a su integridad humana. Así lo expresó Juan Manuel Achotegui Navarrete, trabajador jubilado del STC Metro, quien acudió a la Comisión por un conflicto en que sintió violentado su derecho a la salud en el ámbito laboral.

En carta fechada el 19 de mayo de 2009, dirigida a Emilio Álvarez Icaza Longoria, escribió:

Sirva la presente para agradecer a esta H. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a su digno cargo, la atención a mi queja citada al rubro EXP.CDHDF/122/07/CUAUH/D7203-III, la cual se concluyó satisfactoriamente a mi favor el pasado 15 de mayo.

Dicha queja fue turnada a Daniel Alejandro Niño Ángeles, visitador adjunto de la Tercera Visitaduría General, a quien le expreso mi agradecimiento y reconocimiento por atender, dar seguimiento y proponer a sus superiores la solución a la problemática materia de mi queja, desde su inicio hasta su conclusión, con los resultados mencionados anteriormente, demostrando siempre su profesionalismo.

Asimismo, hago extensivo mi agradecimiento a Juan Maya Molina por su apoyo e intervención en reuniones con personal del STC Metro, a Lelia M. Jiménez Bartlett y a Lic. Luis

Jiménez Bueno por sus gestiones de conciliación realizadas con personal del STC Metro y del Nuevo Sanatorio Durango, S. A. de C. V.

Otra carta está firmada por Ariel Ortega Álvarez y Fernando Barajas H., como presidente y secretario de la Asociación Mexicana por el Trato Humano, Social, Material y Cultural de los Invidentes y Débiles Visuales, A. C., y se dirige a la Comisión “para agradecerle por el apoyo prestado a nuestro grupo en sus diversas gestiones; valoramos en todo lo que vale su intervención y su apoyo a las mismas, esperando seguir contando con su respaldo”.

Así, con más o menos formalidad, con más o menos elocuencia, el agradecimiento de las y los peticionarios es una de las principales manifestaciones, quizá la más importante, que se transforma en una profunda satisfacción por la misión cumplida en el trabajo por la defensa y la promoción de los derechos humanos que realiza el personal de la CDHDF.

El difícil parto de una nueva cultura

Cuando se hacen cambios radicales en la forma de operar de una organización no es extraño que se presenten resistencias; eso sucede en todos los niveles, en todos los ámbitos. Las hubo incluso al interior de la CDHDF ante las profundas reformas que se han instaurado como parte del Modelo de Gestión planteado por el ombudsman.

Han sido múltiples las reconceptualizaciones que se han llevado a cabo desde hace ocho años, iniciando con el nuevo papel y espacio que ha desarrollado el Consejo de la CDHDF como órgano superior de dirección; pasando por la reorientación del trabajo de defensa, con criterios de derechos humanos y no de derecho penal; y hasta el enfoque de género, que no siempre fue bien recibido por algunos sectores del personal, entre otros temas.

Víctor Morales Noble, director general de Quejas y Orientación, relata que hubo una resistencia, al principio notable, que se derivaba de que no todos los procedimientos estaban establecidos en algún lineamiento o algún manual. Sin embargo, su institucionalización ha permitido que hasta quienes fueron muy reacios o muy ortodoxos por estar apegados a las viejas formas de hacer las cosas, reconozcan que ya hay una norma y que deben cumplir con ella.

Para confrontar las resistencias también ha servido la incorporación de personal nuevo con perfiles diferentes al de la formación en materia jurídica, lo que ha permitido crear un equipo multidisciplinario que aporta de diversas maneras a la defensa y promoción de los derechos humanos.

Luis Javier Vaquero Ochoa, secretario ejecutivo de la Comisión, resalta que se han sentado las bases para demostrar que la burocracia puede ser distinta y puede tener grandes aportaciones a la vida social y política de la sociedad:

Se ha hecho con trabajadores que introyectan un discurso distinto. Nos hemos preocupado mucho por formar a la gente, por darle herramientas; no sólo es un asunto discursivo sino que tenemos el servicio profesional que lo que busca es dos cosas: dar un mejor servicio a partir de una profesionalización y que eso permita estabilidad, no inamovilidad, en el trabajo.

También el tema de las relaciones laborales entre hombres y mujeres ha requerido esfuerzos institucionales para que no haya discriminación y se modifiquen las ocupaciones tradicionales que refuerzan los estereotipos sexistas. En la CDHDF, por ejemplo, trabajan mujeres conduciendo vehículos, lo que provocó ciertas resistencias al principio. “Hay cierto avance pero la resistencia está presente porque es una cosa que tenemos casi en la información genética; entonces cambiar las pautas culturales de comportamiento lleva mucho tiempo, pero hemos insistido. Esta institución quiere que haya equidad en todo sentido y no hemos quitado el dedo del renglón, pero hay resistencias todavía”, reconoce Luis Javier Vaquero Ochoa.

No obstante las resistencias, hasta cierto punto comprensibles, que se hayan podido experimentar durante el proceso de construcción de la cultura de los derechos humanos, llevada hasta sus últimas consecuencias en el ámbito laboral dentro de la CDHDF, lo que prevalece por parte del personal en todos los niveles es una clara convicción sobre la importancia de la promoción y defensa de los derechos humanos, y un profundo sentido de servicio y compromiso con esta causa.

No es un trabajo fácil. Mariana Vázquez Anaya, visitadora adscrita a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES), de donde se tomaron algunos testimonios, relata: “cuando conocí a Karla en el Cefereso, de la Reco[mendación] 13/2008, sobre la tortura, me conmovió de tal manera que tuve que decir que iba al baño, cuando realmente salí a llorar; no quería hacerlo enfrente de ella para no hacerla sentir mal. Nunca me había pasado eso con ningún peticionario”.

Miriam Eréndira Guerra González, visitadora también de la DES, plantea que “son muy difíciles de asimilar los hechos que originan las recomendaciones, porque se ha comprobado la violación a los derechos humanos; sin embargo, sabemos que hay muchos casos que no llegan a Recomendación, o incluso la gente no los hace ni del conocimiento del personal de este organismo, y puede ser por diversas situaciones, como son desconocimiento, falta de tiempo, de interés, etcétera”.

La sensibilidad del personal y el compromiso con la misión de la Comisión están siempre a prueba en este trabajo, en el cual de manera cotidiana conviven los sentimientos de pena, frustración, enojo y otros –que revelan el dolor y sufrimiento de las

personas—, con los de gran gozo y satisfacción por solucionar o revertir las circunstancias que provocan violaciones a los derechos humanos.

Así lo ha experimentado Lourdes Alegre Chávez, visitadora de la DES, quien siguió la fase final del largo y tortuoso proceso de una peticionaria, a quien finalmente se le entregó un departamento y un pago que le correspondía desde hacía 23 años. “[Siento] que cualquier esfuerzo que yo haga vale la pena si con ello puedo cambiar para bien la vida de la gente”, escribió en un breve testimonio en el que relata que, por otra parte, “entrar a la población y dormitorios de un centro de reclusión, conocer la manera de relacionarse entre los internos, qué comen, cómo duermen, cómo se asean, cómo viven, ha sido la experiencia que más me ha impactado, porque nunca pensé que un ser humano pudiera subsistir en condiciones tan lamentables y precarias. He aprendido —concluye—, que las y los habitantes de esta ciudad que recurren a la CDHDF, nos necesitan porque somos su última esperanza y porque creen en nuestro trabajo, lo que significa un gran compromiso que asumo con mucho gusto”.

El clima laboral que se respira en la CDHDF, lo describe Carolina López Pérez, visitadora que forma parte del equipo de la Comisión, como correspondiente a una apuesta en la que subyace el ejercicio mismo de los derechos humanos, “y que tiene que ver con un modelo de organización fundado en la proximidad y la retroalimentación de perspectivas para la prevalencia de un clima laboral armónico, abierto, reflexivo y propositivo, que invariablemente debe traer consigo mayor eficacia en el seguimiento de las recos [recomendaciones] en su conjunto”. Tiene que ver, como ella misma dice, “con una congruencia institucional”.

A largo plazo

Por su estrecha vinculación con la sociedad civil, los logros, los alcances y las dificultades del rediseño institucional han sido seguidos con detalle por instancias externas. Gloria Ramírez Hernández, titular de la Cátedra UNESCO en Derechos Humanos de la UNAM, e integrante de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, observa al respecto:

El ombudsman ha tenido dos etapas: la inicial, que fue de estructuración, de ciertas alianzas más o menos acotadas; en cambio, en la segunda etapa da un brinco, porque al mismo tiempo vino un cambio de equipos, de gente que es muy competente. Hay una nueva dimensión en todos los campos, un conocimiento certero en esta segunda etapa, que ha sido muy positiva para la Comisión.

En la primera etapa comenzaron a estructurar la Comisión, sin embargo ha sido un ombudsman muy coherente con una propuesta sustentada y ha incursionado en ciertas áreas muy interesantes, que ha ido consolidando. Hubo cambios estructurales muy importantes; tuvo su primer informe, segundo, y un tercer informe donde da saltos cualitativos: la sistematización de las actividades, la configuración de las recomendaciones, la contención, in-

cluso determinar que no hay quejosos sino peticionarios. El hecho de que creara un ámbito de educación consolidó proyectos a largo plazo en ámbitos como la perspectiva de género. Ha sido un ombudsman comprometido con las causas, que entiende la vinculación de democracia con derechos humanos.

La última Comisión ha innovado en muchas cosas, la sistematización me parece importante, empezar el servicio civil de carrera, trabajar algunas propuestas –por ejemplo, el evento de la Feria de los Derechos Humanos en el Zócalo–, que si dan continuidad a largo plazo, es una cuestión que debe manejarse. Uno de los más importantes aciertos ha sido el del diagnóstico de educación en derechos humanos y el atender y sistematizar; además, algo que yo admiro mucho es el sitio web, es uno de los mejores sitios, muy profesional. El hecho también de crear alianzas, y de tener una plataforma de organizaciones que están apoyando, ése es uno de los éxitos del ombudsman que ha contado con la legitimidad y la colaboración de la sociedad civil.

En sentido similar evalúa Alberto Olvera Rivera, investigador y ex director del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, quien coordinó un trabajo de investigación que consistió en una evaluación comparativa del desempeño de un grupo representativo de comisiones de derechos humanos a nivel nacional. En sus palabras:

Algo que destacó inmediatamente de esta investigación, me refiero al caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, fue precisamente su conversión agresiva de una institución que en sus orígenes había tenido una serie de problemas en la implementación en sus políticas, aunque con bastante autonomía real desde el principio, a una institución mucho más cercana a la sociedad civil con mayor autonomía política y sobre todo con una decisión de parte de su titular y de su consejo directivo en el sentido de impulsar lo más avanzado en la materia como una política de la propia institución.

Es decir, en vez de limitarse estrictamente a lo que la ley decía, la CDHDF asumió estándares internacionales como un criterio para juzgar su desempeño y, por otro lado, buscó establecer alianzas con distintos grupos sociales de tal manera que su trabajo se potenciara. Este hecho distingue a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de otras del país que, lamentablemente, no tuvieron la decisión política de establecer para sí mismas estándares internacionales o que se autolimitaron en el ejercicio de sus funciones a labores muy básicas, o bien, que indirectamente ni siquiera fueron capaces de pelear por su propia autonomía política aunque en la ley quedara ésta establecida.

Otra dimensión relevante es la que se refiere al servicio profesional de carrera, a los ejercicios de continuidad, y a la capacitación de su propio personal, algo que lamentablemente también está ausente en muchas otras comisiones del país puesto que, como es sabido, las instituciones funcionan sobre la base de quienes laboran en ellas, con frecuencia se olvida que las instituciones no son solamente sus encargados provisionales sino sus trabajadores permanentes. Y en este sentido creo que la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria ha puesto un énfasis particular en mejorar este aspecto institucional decisivo.

El desempeño de cualquier órgano estatal o cualquier ente autónomo, sumadas estas tres dimensiones, es decir, la vocación por establecer estándares de evaluación públicos y de dimensión internacional, la vocación por fortalecer su servicio profesional de carrera y la capacidad de vincularse a la sociedad civil, ya nos establecen entonces una comisión que cumple con el espíritu de las leyes que fundaron las comisiones de derechos humanos en el país, es decir, el espíritu fue precisamente tener instituciones políticamente autónomas, no sólo jurídicamente autónomas y, además, instituciones que fueran un modelo operativo para el resto de las instituciones autónomas del país, e incluso, para el propio Estado tanto a nivel nacional como local.

Educar en derechos humanos

Dentro de los logros alcanzados en cuanto al desarrollo de una cultura de respeto a los derechos humanos, los programas de educación han jugado sin duda un papel central, tanto al interior de la CDHDF como fuera de ella. La educación en derechos humanos en el Distrito Federal tomó fuerza como concepto y proyecto a partir de la primera gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria. Por convicción estratégica, su administración retomó los esfuerzos iniciales del equipo antecesor y los potenció como un plan que dejó atrás la visión neutral para pasar a una evaluación político-pedagógica.

Con la premisa de que la mejor defensa de las y los ciudadanos es la educación, la CDHDF asumió una decisión determinante para fortalecer las tareas del organismo en esta materia: transformó el papel tradicional de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) para convertirlos en entes educadores.

En materia de educación había ciertos proyectos base, como La Casa del Árbol –el primer esfuerzo de la Comisión para niños en este sentido–, las Casitas de los Derechos, y las actividades extramuros en escuelas, parques y explanadas. El desafío para la administración de Álvarez Icaza Longoria fue ampliar el terreno y el alcance de la instrucción en materias de defensa y denuncia. El campo de acción no sólo serían los sitios creados *ex profeso*, sino también los espacios públicos, e incluso el transporte colectivo. Y los receptores del flujo informativo no sólo serían las y los niños, sino también las personas adultas.

Concebida como un proceso integral que posibilita la participación democrática, la educación empezó a ser el motor para desarrollar varios proyectos que, al final, aterrizaron en la defensa de los derechos humanos de una gran red que incluye tanto a las y los ciudadanos como a servidoras y servidores públicos.

En palabras de Daniel Ponce Vázquez, director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, al tomar las riendas de la Comisión, el equipo de Emilio Álvarez Icaza Longoria se percató de que la educación no sólo era un tema de carác-

ter administrativo, sino que se necesitaba un enfoque conceptual y estratégico, si es que se quería convertir al organismo en un ente educativo.

Al encarar la nueva tarea, se buscó un modelo humanista con una perspectiva filosófica integral en que la sociedad fuera interpretada como un todo y los valores fueran fundamentales para construir nociones de convivencia y respeto. Después de una profunda reflexión en el seno de la Comisión, se reconoció que los seres humanos somos capaces de adquirir conocimiento a través de la práctica y la experiencia sistematizadas y que no somos receptores pasivos de información. De este modo, el modelo se basó en una pedagogía crítica y participativa en la que los sujetos debían generar por sí mismos el conocimiento.

El modelo dejó de ser neutral y se apostó por uno que propiciara un proceso para develar las asimetrías y desigualdades de cualquier índole en la sociedad capitalina. Se pretendía desmontarlas, cuestionarlas y enfrentarlas con la fuerza de la razón, la ética y la ciencia.

La CDHDF basó el marco conceptual de su estrategia educativa en instrumentos internacionales en los que existen principios de ética pública. Básicamente, el referente teórico se basó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948; la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989; las diversas recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en relación con el derecho a una educación en derechos humanos, de 2003; y la declaración de Luarca sobre el Derecho Humano a la Paz, de 2007.

Hacia el interior de la Comisión, la educación en derechos humanos se había convertido en una concepción político-pedagógica. En ello había una base insoslayable: la tradición latinoamericana originada en los grupos de resistencia con las dictaduras latinoamericanas de los años setenta. En México, este origen puede encontrarse con los desaparecidos de la llamada Guerra Sucia.

Por otro lado, también estaba la propuesta sobre los educadores para la paz y la *noviolencia*, que implicaba una revisión. Esta corriente educativa tiene su origen internacional en dos grandes vertientes: la europea, ubicada históricamente entre la primera y segunda guerras mundiales, y otra latinoamericana, ubicada con los grupos religiosos católicos de la teología de la liberación que se encargaron de luchar en contra de las dictaduras.

En México, la educación para la paz y los derechos humanos empezó en las mismas aulas de las instituciones públicas y privadas. Greta Papadimitriou Cámara, educadora en derechos humanos y protagonista del ingreso a México de esta corriente, relata: “el movimiento de la educación para la paz y los derechos humanos lo iniciamos a través de las escuelas, y de las escuelas lo fuimos abriendo también a la sociedad civil y a otros ámbitos del servicio público y la iniciativa privada”.

Después de una profunda reflexión, para todas las corrientes que confluían en el nuevo modelo de la Comisión se tomó como soporte teórico la escuela del educador

brasileño Paulo Freire; elementos de carácter participativo, lúdico y crítico-dialéctico fueron las principales aportaciones. En conjunto, el modelo fue complementado con bases de otros movimientos humanistas, como el feminismo, la educación ambiental, la educación para la no discriminación y la educación popular.

El desafío era poner en un solo concepto varias posiciones que parecían contradictorias porque cada una implicaba una corriente crítica, sin embargo todas tenían un denominador común: denunciar abusos y maltratos. Había que integrarlas entonces para formar una noción de compromiso.

Ejercicio de creatividad

La medida que tomó la administración del ombudsman fue la creación de una dirección de educación, la primera instancia dentro de una comisión de derechos humanos en el país con una estructura legalmente establecida. Docentes de todos los niveles educativos, padres y madres de familia, servidoras y servidores públicos de distintas instituciones, promotoras y promotores comunitarios, personal y las y los colaboradores de las organizaciones de la sociedad civil inauguraron el acceso a los programas educativos de la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos.

A partir de la conformación de esa área directiva, la tarea educativa de la Comisión quedó dividida en dos grandes ámbitos de carácter organizacional. Por un lado, la Secretaría Técnica continuó con su trabajo originado en la gestión anterior; por el otro, se inició una revolución para impulsar a la Comisión como actor educativo con el objeto o de lograr un ente público impregnado de la intención instructora hasta en su parte más recóndita.

En esta etapa de refundación se cosechó el trabajo académico que desde la administración anterior se realizaba en la Universidad Iberoamericana (UIA), la Universidad de Aguascalientes (UAA) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Gracias a la sinergia con las instituciones públicas y privadas, se logró tener 11 diplomados diversos. “Cuando la gente quiere dar un salto multiplicador o de especialización tenemos el receptáculo profesional para que ellos puedan continuar su formación y especialización”, destaca Daniel Ponce Vázquez, director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, al evaluar los logros de la ejecución del Programa de Educación en los espacios académicos.

Un ajuste importante se efectuó en el área laboral. La Comisión ha contado siempre con dos tipos de profesionales que ejercen en la práctica la educación en derechos humanos. Uno está dedicado a la defensa de éstos por sí misma y el otro capacita sobre cómo ejercerla, sólo que antes se percibían como actividades distintas y la diferencia era incluso salarial, lo que significaba estratos y escalas. La nueva gestión determinó

homologar los ingresos y el reconocimiento a las dos actividades; el equipo original de profesionales se mantuvo y se logró tener continuidad en los trabajos.

“Fue un ejercicio muy bueno de creatividad”, comparte Greta Papadimitriou Cámara, cuando se remonta a los inicios de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria. Señala que se originó un trabajo colectivo con personal de las áreas de Educación, Comunicación y la Secretaría Técnica.

De objetos a sujetos

El nuevo proceso de enseñanza fue asimilado como un conjunto de conocimientos y habilidades para la vida; es decir, competencias que iban a posibilitar al sujeto realizarse en el ejercicio y exigibilidad de sus derechos humanos. El campo educativo de un sujeto debía brindar condiciones no sólo para prevenir posibles violaciones a sus derechos, sino también para aportar a una cultura que revirtiera la impunidad y el abuso de la autoridad a través de la sanción social y política.

Para llegar a las y los receptores del esfuerzo de cambio, estructuralmente también había que generar cambios, por ejemplo, desterrar toda concepción que considerara a diversos grupos de la población como *objetos* de la acción educativa. Las y los niños personas adolescentes y adultas debían convertirse en *sujetos* con capacidad de denuncia y toma responsable de decisiones. Toda acción educativa debía generar activos que posibilitaran esta autonomía.

El sujeto empezó a ser importante. Ya no se trataba de un objeto pasivo que recibiera la información; la acción educativa debía posibilitarlo para que se incorporara a la diversidad de las redes sociales, así como a la creación de nuevas formas de organización. Asimismo, estaba obligada a reconocer sus activos culturales y a darle acceso a aquellos que son patrimonio de la humanidad, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, denominadas TIC.

Una acción sobresaliente por sus resultados fue la instalación de una red de promotoras y promotores en el Distrito Federal, a través de la cual se capacitó a policías, servidoras y servidores públicos y educadoras y educadores. Había una apuesta: la ciudadanía debía adquirir las herramientas para identificar cuándo eran violados sus derechos humanos; pero no sólo eso, debía desarrollar las habilidades para demandar a quien violentara sus garantías.

Ocho años después esta apuesta es más amplia. La CDHDF busca lograr una cultura de retroalimentación ciudadana donde las responsabilidades del Estado y de la ciudadanía estén en convergencia permanente. El Estado, al garantizar la defensa y protección de las garantías fundamentales y de los derechos humanos, debe encontrar en la ciudadanía a sujetos activos, críticos y propositivos. “La CDHDF ha optado por un modelo educativo donde el sujeto, la persona en su individualidad y colectividad son el

centro. Ésa es la condición que importa ahora y no la del nivel educativo, edad u otras características socioeconómicas”, destaca Daniel Ponce Vázquez.

Aunque se admiten limitaciones naturales para que la Comisión se haga presente en tiempo y forma en cada una de las presuntas violaciones a los derechos humanos, su gran propósito es constituirse en un referente educativo en una ciudad que se distingue por su complejidad.

Como parte del esfuerzo educativo de la Comisión, el Programa de Formación y Capacitación a Servidores Públicos y Sociedad Civil surgió como enlace fundamental tanto para reforzar el ciclo de la acción no jurisdiccional al alimentar las recomendaciones, como para el fortalecimiento de la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil.

Desde el principio, las y los servidores públicos conformaron el objetivo de las directrices del trabajo de la CDHDF, no sólo como apoyo de la comunidad sino también como sabedores de sus propios derechos humanos. Es decir, debían equilibrar sus obligaciones que conllevan a proteger y velar por los demás; y asumirse como seres con derechos.

“Y con Emilio la intención fue ampliar el horizonte educativo. Ya no se trataba sólo de atender a niños, niñas y docentes. El horizonte se ampliaba a servidores públicos”, relata Greta Papadimitriou Cámara.

Derivado de ese espíritu surgió la consulta pública *La Policía que Queremos*.¹⁹ Si bien podía entenderse como un esfuerzo ciudadano, este referéndum fue un ejercicio con una dimensión pedagógica que no hubiera sido posible sin el aporte de la concepción de la educación que nacía en la CDHDF. El área de Educación estuvo involucrada en el diseño de los contenidos, los materiales y las metodologías para la participación en este ejercicio ciudadano.

Abriendo espacios de colaboración y sinergias

No obstante que la mayor parte de las OSC tienen su sede en la ciudad de México, ésta es una entidad con una gran necesidad organizacional en la materia. De hecho, al arrancar el primer periodo de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, la Comisión se percató de que había un vacío en las redes civiles que defendían los derechos humanos. La mayoría de los esfuerzos estaba corporativizada políticamente, era incipiente o carecía de una propuesta metodológica.

Entonces, se conformó un equipo que integró promotoras y promotores y educadoras y educadores populares, así como a servidoras y servidores públicos locales que

¹⁹ El tema se aborda con mayor detalle en el capítulo III, pp. 181-236.

habían trabajado en delegaciones. “La concepción y la estrategia se desdoblaron hacia lo territorial con otro enfoque”, explica Daniel Ponce Vázquez.

Los temas más fuertes fueron el maltrato, la violencia y el abuso hacia los niños, las niñas y personas adolescentes en la ciudad de México. Ejemplo de este despliegue es Iztapalapa, donde se generó una alianza fuerte con servidoras y servidores públicos, sociedad civil, e instituciones públicas federales y locales para atender y canalizar a niños y niñas víctimas de violación a sus derechos humanos. Se capacitó a un equipo de docentes, pero el esfuerzo fue insuficiente ante una realidad aún más violenta de lo que se pensaba. Surgió entonces la alianza con OSC, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Gobierno del Distrito Federal.

De esta colaboración da cuenta la representante de Unicef en México, Susana Sottoli:²⁰

Unicef México ha tenido la oportunidad de colaborar con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el contexto de los diversos programas de cooperación que ha firmando con el Estado mexicano, con el objetivo general de apoyar los esfuerzos nacionales para asegurar que todas las niñas y los niños en México puedan disfrutar de un mayor nivel de respeto, cumplimiento y protección de sus derechos, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Con la Comisión iniciamos colaboraciones en 2003, con la organización de un Curso de Especialización sobre Derechos de las Niñas y los Niños, que estuvo dirigido a servidores públicos, profesores, padres de familia y trabajadores sociales, con el objetivo de contribuir a la profesionalización de las personas involucradas en la promoción y defensa de los derechos humanos, desde las instituciones públicas o las organizaciones civiles.

A partir de ese momento, bajo la gestión del actual ombudsman, se abrió una colaboración constante y permanente, impulsando, a través de diversos convenios de colaboración, una gran variedad de acciones orientadas al cumplimiento de los derechos de la infancia y [de] la adolescencia en el Distrito Federal, especialmente en materia de: inclusión educativa; promoción de acciones educativas a favor de los derechos de la niñez; combate a la violencia contra la infancia; difusión de los derechos de la infancia y [de] la adolescencia, y promoción de las reformas al sistema de justicia para adolescentes y su implementación en el Distrito Federal.

Entre otros proyectos concretos, podemos citar la publicación conjunta de una versión para niños de la Convención sobre los Derechos del Niño, que se sigue distribuyendo hoy en día, o la realización de varios cursos de capacitación en materia de derechos de la infancia dirigidos a servidores públicos.

Desde mi entrada en funciones como representante de Unicef en México en julio de 2007, hemos seguido desarrollando una serie de actividades conjuntas entre las cuales po-

²⁰ Susana Sottoli ha trabajado los últimos siete años en Unicef a nivel nacional y regional en América Latina. Desde julio de 2007 es representante de dicho organismo en México.

demos destacar la realización de dos importantes diplomados, el primero sobre Inclusión educativa, en colaboración con Servicios a la Juventud, A. C. (Seraj); [y] el segundo sobre Violencia hacia la población infantil y adolescente desde la perspectiva de los derechos humanos y la salud: por una convivencia sin violencia.

Asimismo, Unicef participó en el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Más recientemente, organizamos conjuntamente entre la CDHDF, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Unicef, el Seminario sobre Justicia para Adolescentes. Adicionalmente, hemos ido manteniendo con el ombudsman capitalino y su equipo un diálogo constante sobre la situación de los derechos de niños y adolescentes en el Distrito Federal, intercambiando perspectivas y buscando sinergias para lograr acciones oportunas y efectivas.

Desde Unicef, queremos reconocer la importancia de contar con un organismo autónomo como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como una herramienta clave del sistema de protección y promoción de los derechos humanos y de la democracia en el Distrito Federal.

Durante su gestión, el presidente de la Comisión, Emilio Álvarez, supo conformar un equipo de trabajo altamente calificado e impulsar una agenda ambiciosa de promoción de una cultura de derechos humanos en el Distrito Federal. La consolidación de un área importante de educación y promoción de los derechos humanos o el proyecto de La Casa del Árbol dan testimonio de esta ambición.

Ha demostrado también su capacidad de construir acuerdos con el Gobierno del Distrito Federal y sus autoridades, manteniendo siempre una postura objetiva y crítica cuando dichas autoridades llegan a actuar de forma contraria a los derechos humanos.

En esta gestión, la CDHDF ha ejercido un liderazgo clave en la elaboración del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* que se presentó en 2008 y que conforma la base para la elaboración del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Se trata de una iniciativa importante y única a nivel local en el impulso de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Obra y memoria institucional

El cambio educativo, de perspectiva y de forma de operar en la CDHDF ha tenido su mejor manifestación en la producción editorial. Desde las quejas y las recomendaciones, y hasta las investigaciones, todo ha quedado en una memoria editorial del intenso trabajo realizado: folletos, informes, revistas, antologías y libros que orientan a la población sobre el ámbito específico de los derechos humanos, son editados por la Comisión como parte del programa educativo.

La CDHDF se convirtió en el organismo público de derechos humanos con el mayor número de publicaciones y tiraje, de modo que su posibilidad de difusión es amplia. Este logro se debió a tácticas editoriales como la precisión en el campo de las y los lectores. Por ejemplo, la revista *DFENSOR*, que edita mensualmente la Comisión desde

2002, está dirigida a las y los legisladores, funcionarias y funcionarios y las y los académicos. Las antologías son elaboradas para las bibliotecas jurídicas y los informes especiales están dirigidos a las organizaciones no gubernamentales. La mensajería es el canal de distribución más utilizado para colocar estas publicaciones.

Abuso de autoridades; violencia intrafamiliar; derechos de las mujeres; defensa ante cobros indebidos; circunstancias de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad —como personas con discapacidad, quienes viven con VIH/sida, los y las trabajadoras del hogar, discriminados por raza, religión, preferencia sexual diversa, migrantes, refugiados, etc.—; acciones afirmativas en materia de perspectiva de género, no discriminación e infancia; acciones de las OSC, de los organismos públicos autónomos; y transparencia y rendición de cuentas son algunos de los temas abordados en la producción editorial de la Comisión, en los que se involucra la promoción y defensa de los derechos humanos ante las recurrentes violaciones que se cometen en esos casos.

A decir de Ricardo Bucio Mújica, secretario técnico de la Comisión, el proceso de educación en materia de derechos humanos y la producción editorial mantienen un vínculo primordial. Hoy se considera un logro, pero también hubo que abrir brecha. “Hemos tratado de que lo que hacemos a nivel de recomendaciones, investigaciones, propuestas de trabajo de promoción, y lo que vamos escuchando de la ciudadanía a través de las quejas de los peticionarios, se convierta en trabajo editorial.”

Con la publicación de 100 títulos en promedio al año (en 2008 fueron 111), la producción editorial es el gran reflejo del proyecto educacional conceptualizado desde la primera administración de Emilio Álvarez Icaza Longoria: el tránsito de un proyecto acotado antes a las y los niños hacia el ámbito de las personas adultas. Todo un esfuerzo institucional en memoria de papel.

Información y comunicación, insumos básicos para la promoción y defensa de los derechos humanos

A contrapelo de sus bajos recursos, la Dirección General de Comunicación Social (DGCS) de la CDHDF se convirtió en una de las más estratégicas en la tarea de defensoría de los derechos humanos durante los últimos ocho años, pues la constante presencia de la Comisión en los medios informativos ha sido un importante factor de difusión, sensibilización, generación de conciencia y opinión pública sobre la problemática que se vive en materia de derechos humanos en la capital mexicana.

El área de Comunicación Social ha buscado una interlocución permanente con las empresas periodísticas, de modo que la sociedad sea informada de las actividades del ombudsman capitalino y de las acciones de la Comisión. En sus intenciones informativas, la CDHDF fue más allá; se trazó como desafío que las y los ciudadanos la asumieran como un ente autónomo y con reglas propias.

El periodista Miguel Ángel Granados Chapa lo expone en estas palabras: “la Comisión no es una autoridad en el sentido estricto, de modo que los medios de que dispone para su trabajo radican mucho en el apoyo social, en la comprensión social de su tarea y en el apoyo que la sociedad le da, y eso sólo se logra a través de una adecuada difusión de sus tareas”.

La Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF, a cargo de Hugo Morales Galván desde 2006, y de Irma Rosa Martínez Arellano durante la primera gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, es una dirección que interacciona constantemente con todas las demás áreas que integran la Comisión y que se ha constituido en el vehículo a través del cual la CDHDF se ha posicionado en la memoria colectiva como una entidad autónoma que se rige por leyes y reglamentos propios.

Hugo Morales Galván describe que el trabajo en la Comisión en general, y en su área en particular, lo realizan profesionales convencidos de la necesidad de defender los derechos humanos en la ciudad de México, lo cual genera debates sobre las estrategias comunicativas, si se deben tomar ciertas posiciones en determinados asuntos cruciales o si es conveniente generar discusiones en torno a los medios.

En el interior de la DGCS se cree con firmeza en los principios y prácticas de los medios libres y profesionales como una forma de alentar una cultura hacia la construcción de la paz y el pleno respeto a los derechos humanos. Ello implica una preparación constante; “nuestra labor es muy técnica y muy profesional en términos de productos muy concretos. Debe ser una labor muy específica y de capacitación permanente”, expone Hugo Morales Galván.

En los años recientes, el equipo de la DGCS fue reorganizado en varios grupos, cada uno con un responsable. Esta forma simple de trabajo ha generado eficacia en circunstancias en que el presupuesto es precario, además de que ha elevado la salud del clima laboral.

La armonía en el ambiente laboral es un logro importante, si se considera que el sueldo de los profesionales que la integran no ha subido en los últimos dos años. Hugo Morales Galván, responsable de Comunicación Social, piensa que el capital importante de los perfiles de puesto es la convicción y la negociación permanente.

Por sí misma, la oficina de Comunicación Social ha buscado autonomía. Hubo un tiempo en que sus miembros eran llamados para realizar otras actividades en las visitas. Ello ya no está permitido; la justificación es que la comunicación es una materia que requiere concentración, además de tácticas definidas. Una que resalta en el trabajo cotidiano es la vocería del ombudsman; “hemos tratado de acompañar en todo momento los procesos, de tal manera que permita un mejor efecto. Nos hemos vuelto unos acompañantes permanentes de Emilio Álvarez Icaza Longoria en todo momento”, explica el director general de Comunicación Social.

En palabras de Ernesto Jesús Gómez Ruiz, subdirector de Fotografía —área adscrita a la Dirección General de Comunicación Social—, son diversas las vertientes de tra-

bajo de esta dirección, pues la Ley de la CDHDF “obliga a que se haga difusión y divulgación de los derechos humanos. Entonces todos los actos en los que se habla de derechos humanos, sea por parte de nuestro presidente o de cualquier funcionario, es bueno que se divulgue porque está diciendo cuáles son las bases, cómo se puede acercar la gente a nosotros. Esa es la gran vertiente, todo lo que hace la Comisión hacia el público en general en pro de dar a conocer la existencia de la Comisión: qué es lo que hacemos y en qué forma se puede hacer”.

Y la otra es el apoyo a las visitadurías en la creación de sus expedientes de peticionarias y peticionarios. Al respecto, dice Gómez Ruiz: “no somos precisamente técnicos pero tratamos de dar una imagen lo suficientemente clara y buena que apoye lo dicho por el peticionario”, aunque comenta que se han dado casos en que sucede lo contrario. “Resulta que no hay violación a derechos humanos sino que esa persona está buscando algo aquí medio tendencioso. Y también, si eso sucede, nosotros llegamos a demostrar que no hay tal cosa”. En síntesis, “son dos vertientes: una hacia el público en general como comunicación social directamente, y otra como apoyo a las visitadurías con la formación de sus expedientes de queja o de petición”.

No obstante el vínculo cada vez más fuerte con la sociedad y las y los periodistas, en la entraña de la CDHDF se reconoce un gran campo de oportunidad: la comunicación interna. El resto de las áreas aún debe imbuirse de los flujos informativos que la misma Comisión genera. El propio Hugo Morales Galván admite que “hemos avanzado mucho, pero la tenemos que reforzar”. Por ahora, se realiza un boletín virtual, documento que sustituyó a una publicación interna que desapareció con el fin de ahorrar recursos.

La carretera hacia la tecnología

Así como ocurrió en las oficinas públicas, el área de Comunicación Social de la CDHDF también tuvo que girar hacia la digitalización. En el tránsito hacia las tecnologías de la información, el equipo logró ahorrar recursos con un notable despliegue de creatividad. Los nuevos usos cibernéticos se convirtieron en herramientas valiosas que le permitieron simplificar los procesos, aumentar la productividad, mejorar la difusión de los objetivos y establecer nuevos vínculos o fortalecer los existentes sobre la base de valores y luchas comunes.

Hugo Morales Galván recuerda este arranque con una anécdota: “le entramos a la tecnología de manera muy sencilla. En el primer informe que me tocó a mí cubrir, en el Museo de la Ciudad de México, nos preguntamos cómo hacemos para poner en línea la transmisión del informe del presidente. La primera transmisión la hicimos con una laptop y una tarjeta de servicios de banda ancha móvil para acceder a internet”.

Durante la clausura del Foro Internacional de Derechos Humanos y Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación, en 2008, el presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria, advirtió que en el país ya existe una nueva forma de discriminación: negar el acceso a la tecnología.

De modo que la CDHDF cree en la utilidad y uso pertinente de las nuevas tecnologías como herramientas de inclusión social, por lo que ha trabajado para incorporarlas poco a poco en su quehacer general y en el trabajo informativo en particular, pues se trata de un cambio inherente al ejercicio de la comunicación.

El alma del trabajo de la Comisión

Sara Cortés Martínez, subdirectora de Síntesis y Monitoreo, ha reunido 15 años de trabajo en la Comisión. Cuando piensa en los logros de las tareas informativas, resalta que “se ha logrado el impacto que se quería. Al principio los mismos medios no sabían distinguir entre lo que era la nacional y la CDHDF. Los columnistas y los mismos reporteros de la fuente o de alguna otra institución hablaban de la comisión de derechos humanos local de la CNDH. No desligaban un organismo del otro y ni se reconocía esa autonomía”.

Hoy, la DGCS realiza tareas con los medios: síntesis informativa sobre derechos humanos, medición de la presencia de la CDHDF en la prensa y elaboración de carpetas informativas (*dossiers*) sobre determinados temas, con el fin de lograr su entendimiento antes de emitir cualquier posición. En la filosofía del trabajo está estipulado que los medios de información son instrumentos que proporcionan autonomía y confianza a las y los ciudadanos. En tiempos de emergencia, la necesidad y el derecho humano que tiene la población a información fiable es especialmente grande; su propia supervivencia puede depender de ella. Y cualquier trabajo de la Comisión puede perderse en el mar informativo y diluir su peso ante la sociedad si no es conocido a través de los medios.

La expansión de la CDHDF puede apreciarse en el archivo hemerográfico que la misma Comisión ha conformado en su seno y, por otra parte, la síntesis informativa es el espejo de las y los profesionales que han trabajado en forma sistemática en esta área de la Comisión.

Para Sara Cortés Martínez, la síntesis informativa que reproduce las menciones de la Comisión en los medios constituye “el alma” del trabajo, pues “desde el momento en que se ampliaron las visitadurías, empezamos a sentir [que] todo el trabajo que hace la Comisión se refleja en lo que es la síntesis informativa. Si hay algo bueno en los medios, pues ahí vienen a pegar; si hay algo malo, igual; si hay una respuesta efectiva en los distintos medios, igual. Lo resentimos de inmediato.”

Abunda que el crecimiento de la Comisión puede verse justo en este documento informativo. “Antes lo que era la sección de la CDHDF pues podría ser de 10 páginas, había días en que no salía nada absolutamente y ahora lo mínimo que nos sale a nosotros es de 20 o 30.”

Si la industria de la información evolucionó en la última década, la manera de hacer síntesis informativas también. En la gestión anterior a la de Emilio Álvarez Icaza Longoria, la Comisión no contaba con servicio de monitoreo de medios electrónicos, de modo que el archivo de esa época se basa sólo en fotos y notas periodísticas, sobre todo de los diarios. Actualmente la Comisión cuenta con un servicio de monitoreo profesional que incluye a los medios escritos y electrónicos más importantes a nivel nacional.

La síntesis aumentó su grosor en forma considerable. En los inicios de la Comisión, este documento reunía notas en el ámbito local que sólo concernían a los derechos humanos. Hoy considera indispensables las secciones de información general y economía, de manera que la carpeta que recibe el ombudsman y su equipo directivo cada mañana reproduce un panorama global.

La síntesis informativa debe quedar concluida a las 6:30 horas. Este horario tiene el objeto de que el ombudsman esté informado en las primeras horas del día. “Cuando el maestro se presenta en algún evento, un desayuno o una conferencia, ya va informado, ya leyó un panorama. Creo que es de los pocos funcionarios que nunca contesta no sé, no estoy enterado. Siempre tiene una respuesta porque ya lleva la base informativa”, expone Sara Cortés Martínez.

En el documento se incluyen los casos sociales que pueden transformarse en quejas sobre violaciones a derechos humanos, además de lo que ocurre en las corporaciones policiacas tanto del Distrito Federal como a nivel nacional. La lucha contra la delincuencia organizada emprendida por la actual Presidencia de la república tiene una consideración especial en la evaluación de la información, por ejemplo.

El equipo encargado de la síntesis tiene la capacidad de elaborar *dossiers* o carpetas informativas sobre temas coyunturales que a la CDHDF le interesa señalar en la escena pública. La pena de muerte, la pederastia o la interrupción legal del embarazo son asuntos sobre los cuales se ha realizado este tipo de trabajo. Hay que buscar en archivos y presentar el trabajo hemerográfico con la mayor amplitud posible.

“Toda esa información es lo que hacen las y los analistas de mi área; tienen que estar de alguna manera clasificando la información, archivando todo el trabajo que implica tener para que la respuesta sea inmediata”, comenta la subdirectora.

La DGCS ha tenido un papel fundamental en la activación de la ciudadanía, la revitalización de la opinión pública y el fortalecimiento de la sociedad civil, así como en la sensibilización de los miembros de la sociedad sobre las problemáticas vinculadas con los derechos humanos. “La institución nos reclama altos niveles de eficiencia y efi-

cacia, o sea, lo más con lo menos y bien”, resume el director general de Comunicación Social, Hugo Morales Galván.

El ejercicio del periodismo en el interior de la Comisión ha servido también para empezar a concebir a la libertad de expresión como tema de derechos humanos. “De ese contacto con la sociedad a través de los medios de comunicación ha nacido el entendimiento en la Comisión de que hay riesgos para el oficio de informar, así como la creación de la relatoría y la adhesión y patrocinio de la Comisión a muchas causas de los trabajadores de los medios. Ésa es una de las zonas en las que se amplió el horizonte de la Comisión en una dirección muy adecuada”, expone el periodista y ex consejero de la CDHDF, Miguel Ángel Granados Chapa.

Respecto a la libertad de expresión, la CDHDF refrendó los compromisos de la Conferencia de la UNESCO que reconoce la influencia que ejercen los medios de información en el pensamiento y en la acción, así como su capacidad para fomentar el diálogo, el entendimiento mutuo y la reconciliación.

II. Modelo de Gestión: ejes de la institución

*El fortalecimiento de instituciones autónomas sigue siendo un reto
y una oportunidad para reforzar un sano esquema de equilibrio
de poderes como ejercicio de la normalidad democrática [...]*
*No hay democracia sin la vigencia de los derechos humanos y, a la vez,
su ejercicio, respeto y protección fortalecen nuestro régimen democrático.*
Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Los seis ejes del fortalecimiento institucional

En apego a los Principios de París —que desde un inicio se planteó Emilio Álvarez Icaza Longoria como guía de su gestión—, se asumió el compromiso de que la CDHDF garantizara un trato justo e igualitario ante la ley para las y los habitantes del Distrito Federal, dentro de un marco de respeto al Estado de derecho, que asegure la vigencia y protección de los derechos y libertades fundamentales.

En este sentido, el compromiso institucional debe encaminarse a, por un lado, fortalecer a la CDHDF como institución autónoma que garantice una actuación institucional imparcial que ponga su centro en la protección de los derechos humanos, apegada a derecho, en el estricto ámbito de sus atribuciones, por otro lado, llevar a cabo una sana práctica de evaluación, profesionalización y rendición de cuentas que permita un proceso de aprendizaje institucional y de transparencia que responda a la responsabilidad que como órgano público tiene la Comisión.²¹

A 15 años de su creación, y luego de un intenso proceso de aprendizaje y sistematización de la experiencia adquirida por las dos gestiones que han conducido a la CDHDF a lo largo de este tiempo, se ha logrado proyectarla “como una auténtica defensoría del pueblo, orgullosamente heredera de las luchas libertarias de la sociedad civil por la protección y defensa de los derechos humanos de nuestro país, y de Ponciano Arriaga, quien en 1847 propuso la [creación de la] procuraduría de los pobres”.

Ése fue el planteamiento que hizo Emilio Álvarez Icaza Longoria al rendir su *Informe anual 2008*, correspondiente al último año de su gestión como ombudsman capitalino. En aquel evento ante la sociedad civil, puso énfasis en que tal logro implicó que la CDHDF se haya erigido como un órgano de Estado cuyo Modelo de Gestión se centra en seis ejes: la *autonomía*, la *ciudadanización*, la *profesionalización*, la *incorporación de estándares internacionales*, la *integralidad de los derechos humanos*, la *transparencia y rendición de cuentas*, convertidos ya en principios rectores del trabajo institucional que vienen realizando día tras día las y los trabajadores de la Comisión.

²¹ Emilio Álvarez Icaza Longoria, párrafo 8 del documento presentado el 10 de septiembre de 2001 a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF. Véase apartado de Anexos, p. 377

Esto ha representado un profundo cambio de paradigma de lo que son los organismos públicos de derechos humanos, pues se transitó de un esquema defensocéntrico a otro en donde también la promoción, la difusión, la educación y la investigación en materia de derechos humanos han sido elementos clave para la convivencia democrática de la ciudad de México.

Para garantizar la viabilidad del modelo, se rediseñó la institución con la creación de sus nuevas áreas, la innovación de las acciones que ha venido realizando, la elaboración de programas y procedimientos, y la definición de la forma en que se deben utilizar los recursos públicos, todo con el objetivo de mirar de otro modo a las y los beneficiarios de sus servicios, colocándolos en la centralidad del propio modelo.

Con este mismo objetivo se instauraron tres programas institucionales: de Defensa y Protección de los Derechos Humanos; de Promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos; y de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo, encabezados por el Programa de Conducción Institucional en el que –como lo ha explicado el ombudsman–, destaca el Consejo como un órgano fundamental para el diseño de políticas y lineamientos generales de la CDHDF.²²

Junto con esos cambios, se erigió como un gran desafío dar contenido práctico y operativo a esos seis ejes que integran el modelo y convertir en realidad el novedoso paradigma. Se empezó por la autonomía, primer eje determinante que la propia Comisión define como la “capacidad de gestión para asegurar la independencia de la CDHDF frente al poder público” y que representa una divisa fundamental de la actuación del ombudsman capitalino.

Primer eje: autonomía, el desafío de su consolidación

La autonomía no basta con decretarse sino que hay que ejercerla todos los días; y por lo que yo he visto, dentro de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la autonomía se ejerce todos los días. Es decir, son los responsables de la Comisión los que toman las decisiones sin interferencias de otros poderes y eso es un valor en sí mismo.

José Woldenberg Karakowsky,
consejero de la CDHDF.

En la CDHDF se ha entendido a la autonomía como la capacidad de gestión para asegurar la independencia de la Comisión frente al poder público. Constituye un principio rector de funcionamiento institucional y es, en suma, la facultad de la Comisión para autorregularse en función de la responsabilidad social que le asigna la ley para la

²² Emilio Álvarez Icaza Longoria, *Informe anual 2008* presentado ante la sociedad el 22 de abril de 2009 en el Museo Interactivo de Economía (MIDE), Centro Histórico de la ciudad de México.

promoción y defensa de los derechos humanos de quienes viven y transitan en la ciudad de México.

Para Emilio Álvarez Icaza Longoria la autonomía que ejerce la CDHDF “no es en modo alguno un mandato que sea producto de la concesión o la coyuntura, sino el resultado de un largo proceso de apertura democrática en donde la sociedad ha reivindicado posiciones dentro del espacio público”. De esta forma, “representa la expresión más acabada de las convicciones democráticas de la sociedad, y configura la norma de actuación más eficaz para salvaguardar, bajo un enfoque de integralidad e imparcialidad acreditada frente al poder público, los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal”.

Es a través de la autonomía, y bajo la premisa de que “¿la democracia es laica o no es democracia!” –como lo planteó el ombudsman durante la celebración del XIV Aniversario de la CDHDF el 1 de octubre de 2007–, que esta institución

no desiste ni escatima esfuerzo y recurso alguno para defender y promover los derechos humanos de las todas las personas –ya sean hombres, mujeres, niños, niñas, jóvenes, gays, lesbianas o integrantes de grupos de población que se encuentran en una situación de vulnerabilidad– en todos aquellos tópicos en donde están en riesgo las libertades fundamentales y la dignidad humana.

Explicó entonces que así debe entenderse la participación de este organismo autónomo en temas como la despenalización del aborto y la Ley de Sociedad de Convivencia. “La decisión institucional estuvo, está y estará marcada por la congruencia y por los intereses que exige la defensa de la dignidad humana, sobre todo de las víctimas. De esta manera, la autonomía se convierte en una regla de corresponsabilidad y gobernabilidad democrática, al margen de intereses y calumnias”, planteó en esa ocasión Álvarez Icaza Longoria, y precisó: “como un principio de organización democrática, la autonomía tiene el propósito de generar equilibrio constitucional, promover actuaciones apegadas a derecho y garantizar plena independencia en la defensa de los derechos humanos”.

Así, al asumir la autonomía como una norma de actuación, autodeterminación e independencia frente a los gobiernos en el marco de la ley, y como un principio básico en la organización de un Estado democrático de derecho, ha configurado un sistema de pesos y contrapesos que salvaguarda la seguridad jurídica y el ejercicio de los derechos humanos de todas y todos los ciudadanos, y que además ha contribuido “de forma determinante a un ejercicio eficaz de nuestras libertades y a una transición pacífica hacia la democracia”.²³

²³ Emilio Álvarez Icaza Longoria, mensaje final al presentar su *Informe anual 2006* ante la ALDF el 26 de abril de 2007.

En este contexto, y por sus propias atribuciones, toca a la CDHDF investigar a las y los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal (GDF), de las 16 delegaciones políticas, y de los órganos desconcentrados del GDF y, al mismo tiempo trabajar con ellos en proyectos conjuntos a través de la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos. Esa correlación de investigación, supervisión, control y vigilancia, y a la vez de cooperación, enfatiza precisamente la importancia de un buen balance de pesos y contrapesos que debe llevar a cabo en su calidad de órgano autónomo.

Se ha querido lograr “que la Comisión en su actuación sea realmente independiente de los poderes económicos y que actúe a favor del interés común y no de intereses facciosos o sectoriales”, plantea Dorothy Estrada Tanck, titular de la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional (DEIDI) hasta septiembre de este año.

La autonomía representa el eje rector del funcionamiento institucional y, de acuerdo con la propia CDHDF, como principio en la organización de un Estado democrático de derecho, la autonomía se instituye como un factor de equilibrio y estabilidad del Estado mexicano.

Como todo el proceso que ha representado el desarrollo del Modelo de Gestión –incluidos los seis ejes propuestos por Álvarez Icaza Longoria en 2001–, consolidar la autonomía también ha sido un ejercicio institucional, por lo que fue necesario comenzar por precisar la base jurídica. Para eso se tuvo que impulsar la reforma correspondiente a la ley orgánica de la Comisión en la ALDF, lo que fue una de las primeras experiencias de colaboración con esa instancia legislativa.

En esos momentos se conjugaron varias circunstancias que permitieron conducir el proceso a buen puerto, a las que se refiere Alejandro Monsiváis, investigador del Instituto Mora:

El pluralismo, si bien reducido, que hay en la ALDF, fue un elemento que coadyuvó a que la CDHDF pudiera ampliar su autonomía legal. La autonomía que tiene la CDHDF la construyó mediante acuerdos, mediante insistencia, mediante presencia que dictaminó el proyecto de ley con partidos de oposición, con el PAN y con el PRI, los cuales jugaron un rol muy importante –sobre todo el PRI–, que empujaron hacia la aprobación de la iniciativa. Pero la aprobación fue en función de que se pusieron a jugar distintas fuerzas con las que se consiguió avanzar hacia la autonomía que actualmente tiene la Comisión.

Este carácter de acuerdo, producto de la concertación, que tuvo la reforma que otorgó autonomía a la CDHDF también es reconocido por Enoé Uranga Muñoz, diputada por el Partido Democracia Social durante la II Legislatura de la ALDF, quien presentó a título personal la iniciativa correspondiente. Ella relata:

Entramos a revisar las pocas carencias que la ley [de la CDHDF] tenía y estábamos en esta discusión de autonomía que tenía el maestro [Emilio Álvarez Icaza Longoria]; además, plan-

teó la conveniencia de incorporar el servicio civil de carrera, que fue un aporte de él. Lamentablemente, la Comisión como tal no tiene derecho de iniciativa, aspecto que yo creo que tendría que revisarse. Entonces a mí, como a otros legisladores, nos atrajo la propuesta y la hice mía, con carácter de presidenta de la Comisión de Derechos Humanos [de la ALDF], con el permiso y el crédito que le correspondía. Presentamos el planteamiento inicial de las propuestas que traíamos algunos diputados en el aspecto de la autonomía, y las propias ideas del maestro, que compartíamos totalmente y presentamos como iniciativa. Aunque la presenté a mi nombre en la propia tribuna —consta en actas—, la señalaba como una carencia de la ley, presentando las propias propuestas.

De esta forma, la CDHDF quedó en esos momentos como la única comisión en el país con autonomía. En esas circunstancias, recuerda Enoé Uranga Muñoz, “se cuestionaba la viabilidad jurídica de una determinación de esos alcances; se cuestionaba, además, a partir de lo que establece la propia Constitución en términos de función de las comisiones. Y había dos interpretaciones; la nuestra y [la de] quienes decían que no era de ninguna manera un asunto que pudiera proceder jurídicamente, que la Constitución no nos permitía darle esa potestad. Pero afortunadamente encontramos en la mayoría de la Asamblea la apertura para hacerlo, con dudas expresadas, incluso augurios de que sería revertida, pero afortunadamente logró pasar. Siempre fue una Legislatura de mucha negociación”.

Se logró, así, la reforma a la ley del 28 de noviembre de 2002, la cual fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de enero de 2003, y que establece en sus artículos 2° y 6° la autonomía de la CDHDF.

Con esta reforma, la Comisión superó en el terreno jurídico la ambigüedad que implicaba ser un organismo descentralizado como lo establecía la ley. Gozar de autonomía significó por lo tanto, garantizar una actuación de verdadera defensa, apegada a derecho en el estricto ámbito de sus atribuciones y de la responsabilidad que deba tener como órgano de Estado, uno de los grandes desafíos que tendría que afrontar la nueva gestión.

Rosa María Cruz Lesbros, titular de la Contraloría Interna de la CDHDF, plantea así el cambio logrado:

A partir del 2003 cambia la Comisión en su legislación para convertirse en un órgano ya completamente autónomo, porque antes había como una incongruencia debido a que en unos artículos decía que era autónomo y en otros decía que era descentralizado. No se configuraba lo que era propiamente la autonomía aunque desde un principio sí tenía como la percepción en el imaginario que este tipo de órgano no debía ser autónomo.

Giovanna Valenti Nigrini, directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), establece que al analizar el desempeño de las instituciones de derechos humanos en México hay muchas formas de aproximarse al tema. “Creo que la CDHDF

es como el tipo ideal de un modelo que me gustaría llamarlo proactivo; es un modelo de trabajo donde no se concibe la autonomía como separación estricta de responsabilidades, sino como autonomía de acción, de independencia para [la] toma de decisiones”.

Desde su punto de vista, en los lugares donde se generan evaluaciones y procesos de intercambio con las autoridades orientadas a resolver problemas,

se tiene la idea de que los ombudsmen se dedican a recomendar y que otros se arreglen con lo que pasa; “no es mi problema” –dicen–, y es una forma de marcar la autonomía [...] pero yo creo que lo fundamental de la autonomía es que no tengan injerencia en la toma de su decisión. Es decir, que [el ombudsman] actúe hasta donde deba actuar, pero donde importa no sólo lo que se recomienda, sino también que las situaciones estructurales que se ven en las recomendaciones, las violaciones sistemáticas, se puedan resolver. A veces eso requiere ir más allá de la propia Recomendación; requiere sentarse a escuchar, hacer investigaciones previas para ver qué es lo que está pasando. En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal marca un modelo adecuado de equilibrio entre buenas recomendaciones; es decir, recomendaciones razonadas, investigadas y, además, un buen seguimiento.

Se han hecho intentos de evaluación del desempeño de los organismos públicos autónomos (OPA). Una propuesta es la de John Ackerman, quien lo analiza en función de dos variables: “la autonomía empoderada” y el “desarrollo político”. La primera se refiere

al grado de delegación institucional que hace posible que un organismo público pueda cumplir con eficacia y vigor su propósito para el que fue creado; el otro, [a] la calidad e intensidad del debate público que da origen a un organismo determinado. Así, la autonomía empoderada hablaría de la legitimidad y la fortaleza institucional con la que cuenta cada organismo de esta naturaleza, mientras que el desarrollo político se refiere al empuje con que persigue su mandato, la legitimidad con la que cuenta y el grado en que consigue ampliar sus propias facultades.

Con base en estas variables, Alejandro Monsiváis determina que la CDHDF “es el caso de un OPA que se ha venido consolidando institucionalmente y que ha encarado la tarea de defender y promover los derechos humanos con convicción, creatividad y eficacia [...] se trata de un caso paradigmático en las dos dimensiones de interés”.²⁴

²⁴ Alejandro Monsiváis, *op. cit.*, pp. 18-20. El autor cita a John Ackerman, “¿Autonomía disfuncional?: el diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)” en Gustavo Fondevilla (comp.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho en el México de la transición democrática*, México, Fontamara, 2006.

Segundo eje: ciudadanización, camino de dos vías

*El ombudsman ha sido tenaz en configurar a la CDHDF
en una auténtica defensoría del pueblo.
Eso lo expresó desde que tomó posesión en su primer periodo
al frente de la Comisión y yo creo que lo ha sabido hacer,
en primer lugar, dentro de la ley, incluso luchando por que la Comisión
sea realmente un organismo autónomo y rodeándose de un equipo
convencido de la protección y promoción de los derechos humanos;
y, además, sabiendo gestionar con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
que hubiera convocatorias abiertas y con participación social
de las organizaciones civiles de derechos humanos.*

Fray Miguel Concha Malo,
presidente del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C.

El segundo eje del Modelo de Gestión promovido por la CDHDF se describe en la institución como el proceso mediante el cual “las y los ciudadanos amplían su ámbito de acción en la esfera pública”. Esta definición parte del conocimiento de que la lucha histórica de la ciudadanía para lograr mejores condiciones de vida y una sociedad democrática es lo que dio origen a los derechos humanos como medio y como fin de las sociedades humanas, de tal manera que los OPDH son los depositarios del interés de éstas, un logro evidente de esta lucha. “Por lo tanto, es fundamental mantener siempre vigente la participación de la ciudadanía y de los organismos de la sociedad civil”.²⁵

La ciudadanización, ha dicho el ombudsman,

configura el reclamo y las aspiraciones legítimas de una sociedad cada vez más libre y plural en el espacio público. Así como expresa la voz de los representantes de las organizaciones sociales, civiles, académicas y de los medios de comunicación, también se convierte en el factor de decisión de carácter imparcial que resuelve, bajo un esquema de consenso, los asuntos que antes sólo estaban reservados para los gobiernos —en particular los poderes ejecutivos— y los partidos políticos. Quizá la contribución más importante [que ha hecho] la ciudadanización a la democracia sea precisamente aquélla en donde la vocación de servicio antepone la certeza, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo en cada uno de los actos y en cada una de las decisiones que inciden particularmente sobre el interés general.²⁶

Es por todo esto que la ciudadanización, como sinónimo de imparcialidad y legitimidad, se convierte en un elemento clave para ejercer de manera eficaz la autonomía, toda vez que ésta no funciona ni se ejerce por decreto sino que requiere de medidas insti-

²⁵ CDHDF, *Uso y aplicación del sistema internacional de protección de los derechos humanos. El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, CDHDF, México, p. 12.

²⁶ Emilio Álvarez Icaza Longoria, discurso por el XIII Aniversario de la CDHDF, 9 de octubre de 2006.

tucionales paralelas para garantizar la representación de la ciudadanía en la toma de decisiones y para asegurar la vinculación permanente con el trabajo que desarrollan las OSC.

Para hacer de la ciudadanización un ejercicio efectivo en el trabajo cotidiano, la CDHDF aplica dos estrategias:

- Primera, mediante la plena vigencia de su Consejo interno como órgano de dirección institucional. De acuerdo con los Principios de París, “la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales [de la sociedad civil] interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.”²⁷ En este sentido, la CDHDF tiene un Consejo ciudadano que garantiza en primera instancia que las demandas de la ciudadanía sean escuchadas y retomadas por este organismo.
- Segunda, a través de la vinculación constante con las y los habitantes de la ciudad y con la sociedad civil organizada para la construcción de sinergias que permitan dar plena vigencia a una cultura de los derechos humanos, así como para su promoción y defensa.

Esto implica que en el ámbito de la atención y la orientación se dé el mayor acercamiento posible con la ciudadanía para promover los servicios de la institución, así como la coordinación con las OSC con las cuales sea posible otorgar un servicio más eficiente a las personas que acuden a la Comisión a plantear algún problema.

PRIMERA ESTRATEGIA: EL CONSEJO, ANCLAJE INSTITUCIONAL

En consistencia con lo postulado en la primera estrategia del segundo eje, y considerando que la CDHDF es un organismo que desde su origen se reclamó como un instrumento de defensa de los derechos humanos de la ciudadanía, la presencia de un Consejo ciudadano ha sido clave para el buen cumplimiento de su mandato.

Constituido por diez ciudadanas y ciudadanos con un alto perfil académico y amplia experiencia profesional y de trabajo con organizaciones o movimientos de la sociedad civil, quienes periódicamente se van relevando, su presencia y actuación ha sido determinante para el perfeccionamiento y la consolidación del Modelo de Gestión que Emilio Álvarez Icaza Longoria formuló, de manera embrionaria, en su propuesta de trabajo al presentar su candidatura a la presidencia de la CDHDF en 2001.

²⁷ Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París). Véase Anexos, p. 377

Al cierre de la gestión de Álvarez Icaza Longoria, este órgano colegiado estuvo integrado por Elena Azaola Garrido, Daniel Cazés Menache, Santiago Corcuera Cabezut, Denise Dresser Guerra, Patricia Galeana Herrera, Ángeles González Gamio, Clara Jusidman Rapoport, Carlos Ríos Espinosa, Ernesto López Portillo Vargas y José Woldenberg Karakowsky.

Con el trabajo comprometido de este órgano colegiado, del equipo directivo y del personal de base de la CDHDF, se lograron precisar los fundamentos y alcances de los seis ejes que constituyen el núcleo del Modelo de Gestión; éstos tienen una formulación simple en su mención, pero son altamente ricos y complejos, por todo lo que ha implicado el trabajo para su consolidación a lo largo del periodo que va de 2001 a 2009.

Cada uno de los seis ejes ha conllevado un trabajo riguroso de reflexión y análisis compartido entre los miembros del Consejo y el equipo de la CDHDF. Con ello, se ha logrado incorporar experiencias y ampliar el alcance de la actuación de la Comisión para dar el paso de los casos a las causas, en relación con las repetidas denuncias que día a día suelen presentarse ante la CDHDF, por parte de ciudadanas y ciudadanos que ven afectado el pleno goce de sus derechos humanos.

El Consejo de la CDHDF jugó el papel de ser garante de una perspectiva ciudadana desde su origen. Durante la primera gestión de la Comisión (1993-2001), a cargo de Luis de la Barreda Solórzano, el Consejo estuvo integrado por personalidades de muy alto perfil, cuya pluralidad, reconocimiento y presencia pública dotaban de autoridad moral a la Comisión. Fueron parte de este órgano durante la gestión de Luis de la Barreda las y los juristas Néstor de Buen, Olga Islas, José Ovalle Fabela y María de la Luz Lima; las y los intelectuales y escritores Soledad Loaeza, Rolando Cordera, Ángeles Mastretta, Carlos Monsiváis, Cristina Pacheco y Luis Rubio; fray Miguel Concha Malo, defensor de derechos humanos; Amalia García Medina, política impulsora de la participación femenina en el ámbito legislativo quien posteriormente fue electa gobernadora de Zacatecas por el PRD para el periodo 2004-2010; y el filósofo Carlos Llano Cifuentes, ex rector de la Universidad Panamericana.

El también jurista Santiago Corcuera Cabezut, la abogada y cronista Ángeles González Gamio, la antropóloga y psicóloga Elena Azaola Garrido, el politólogo Isidro Cisneros Ramírez y la política Silvia Hernández, ingresaron al Consejo de la CDHDF desde la Presidencia de Luis de la Barreda y continuaron formando parte de él durante la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, aunque Isidro Cisneros y Silvia Hernández permanecieron poco tiempo.

El Consejo se conformó como un órgano de gobierno de la CDHDF, que colaboró en la etapa fundacional de este organismo, cuando se dieron los primeros pasos hacia la institucionalización de la defensa de los derechos humanos. En esos años contó con un perfil caracterizado por su orientación predominantemente jurídica, y fue, en el mejor sentido de la palabra, un Consejo honorario en el que recayó la responsabili-

dad de dotar de autoridad moral a las acciones y recomendaciones que durante ese periodo realizó y emitió la CDHDF.

En esos años cambió el entorno político e impactó el desempeño del Consejo y, por ende, de la propia CDHDF, con eventos como la realización de elecciones en 1997 para jefe de Gobierno del Distrito Federal. Fue una etapa de redefiniciones y recomposición de fuerzas sociales y políticas que dejaron en una especie de *impasse* la situación de la Comisión con respecto al nuevo gobierno, a partir de ese año en manos del PRD.

Respecto a esas circunstancias, Ángeles González Gamio, quien se integró al Consejo de la CDHDF en diciembre de 2000, recuerda:

Por muchos años no hubo relevo de consejeros. Eso ya era como una familia, los mismos consejeros por muchos años. Eso tenía su lado bueno pero también su lado malo, porque no tenían la misma frescura que le imprimen cuando entran nuevos consejeros. Cuando vino ya el cambio con Emilio [Álvarez Icaza Longoria] costó un poco de trabajo porque era otro estilo, se volvieron más intensas y más largas las sesiones, más formales. Yo sí vi cuando ya se iba consolidando eso que había gestado Luis de la Barreda de la nada, como una institución responsable de algo nuevo.

Al ser electo nuevo titular de la CDHDF, Álvarez Icaza Longoria reconoció el trabajo realizado por la gestión de su antecesor; apostó al personal con que ya contaba la Comisión, en el que valoró la experiencia ya adquirida y su compromiso con la causa de los derechos humanos. Él partió de la propuesta de un cambio de paradigma institucional, lo que implicó las transformaciones de fondo que se han realizado en la estructura y formas de operar de la Comisión, en las funciones del Consejo y en el papel de sus integrantes.

Entre las primeras cosas que se formalizaron durante año del arranque de la gestión de Álvarez Icaza Longoria, están, precisamente, la mecánica de sustitución de consejeras y consejeros y las nuevas funciones que éstos deberían asumir, lo cual se llevó a cabo en colaboración con la ALDF a partir de que se determinó que ésta sería la responsable de los nombramientos de integrantes del Consejo, con base en las propuestas de la ciudadanía y de organizaciones sociales.

Se procedió a hacer los relevos en términos de la ley. El 12 de septiembre de 2002, a un año de que Álvarez Icaza Longoria había asumido la Presidencia de la CDHDF, se concretó la salida de consejeros que ya habían concluido su periodo y de quienes optaron por renunciar. Durante un evento que tuvo lugar en el Museo Franz Mayer, fray Miguel Concha Malo destacó la autonomía de la Comisión como uno de los principales valores que la han hecho creíble y confiable. “Una de las principales responsabilidades de los consejeros es, precisamente, salvaguardar dicha autonomía”, dijo entonces.

En ese relevo ingresaron al Consejo la historiadora Patricia Galeana Herrera, la politóloga Judit Bokser Misses y los académicos Daniel Cazés Menache e Isidro Cisne-

ros Ramírez, todos ellos y ellas con muy alto perfil académico y profesional. En relevos posteriores ingresaron Carlos Ríos Espinosa, Miguel Ángel Granados Chapa y Silvia Aguilera García, los tres muy prestigiados en sus ámbitos profesionales como abogado, periodista y ella en el ámbito de la defensoría como directora de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Estos dos últimos, junto con el jurista Armando Hernández Cruz, tuvieron una corta duración como consejeros de la Comisión. Por su parte, Patricia Galeana Herrera y Carlos Ríos Espinosa acompañaron prácticamente toda la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria.

- Nueva dinámica

El nuevo Modelo de Gestión confirió un papel más activo a las y los consejeros. En la experiencia del periodista Miguel Ángel Granados Chapa, defensor por más de cuatro décadas de los derechos humanos desde la actividad periodística y galardonado en noviembre de 2008 con la Medalla Belisario Domínguez —máxima distinción que otorga el Senado de la República—, el cambio fue notorio y así lo relata:

Yo he podido seguir de cerca las tareas de la Comisión como periodista interesado en los derechos humanos, y también durante un breve periodo —menos prolongado de lo que yo hubiera deseado—, como miembro del Consejo. La Asamblea Legislativa me eligió miembro del Consejo Consultivo [2003]; y si creí en algún momento que éste era, como suele ocurrir, un órgano de ornato que sólo sirve para que se nombren figuras en las publicaciones o en los informes, me equivoqué, al punto de que tuve que renunciar porque era un Consejo muy exigente al que no cabía faltar [...] es un Consejo que no por ser consultivo es menos determinante de las tareas de la Comisión. El propio Álvarez Icaza Longoria tiene esa convicción del trabajo conjunto; no rehúye las responsabilidades que la ley le asigna específicamente a él, pero se apoya en opiniones colectivas.

Ese fue un cambio central que la nueva gestión realizó en las funciones del Consejo: conferirle mayores facultades para que opere como un órgano directivo, garante de la autonomía institucional; y determinar una composición que sea, en sí misma, un ejercicio práctico de una perspectiva de trabajo horizontal, con enfoque democrático y de derechos humanos.

Para tal efecto se hicieron las modificaciones correspondientes al artículo 11 de la Ley de la CDHDF, con lo cual quedó establecido que en ningún caso la integración del Consejo excederá en 60% el número de personas del mismo sexo, y que cada año se sustituirá a la o el consejero de mayor antigüedad, independientemente de las sustituciones que deban hacerse cuando, por causas extraordinarias, alguna o alguno de ellos deba separarse del cargo. Se determinó también que, bajo ninguna circunstancia, nin-

gún consejero o consejera podría durar más de diez años en forma consecutiva, entre los principales cambios a nivel normativo que integraron al Consejo como un órgano colegiado que participa activamente en la agenda de trabajo de la Comisión.

Actualmente entre sus funciones se encuentra aprobar la normatividad, reglas, lineamientos, manuales de procedimientos; decisiones administrativas, presupuestales y las relativas a su ejercicio y su destino. También toma decisiones sobre políticas generales y programas de trabajo, y aprueba y acompaña el posicionamiento institucional ante los distintos conflictos con respecto a los cuales se debe pronunciar la CDHDF.

Ricardo Bucio Mújica, secretario técnico de la Comisión y responsable del enlace con el Consejo, señala que esta instancia, “al tomar la decisión sobre las normas, el presupuesto y las políticas generales, es un órgano máximo de dirección; y hemos llegado a un acuerdo, también administrativo y [de] definición, de que ellos toman las decisiones pero las responsabilidades las tenemos nosotros [el personal operativo de la Comisión]”.

Adicionalmente, comenta que “es un Consejo que tiene legitimidad pública, capacidad probada y un compromiso con el tema y con la institución muy claro, que es un ancla y un apoyo para impulsar el proyecto del ombudsman”. Sin embargo, advierte que “el compromiso no es con él, sino con la ciudadanía. Eso lo dialogamos cada vez más; no es un Consejo a modo del presidente. El Consejo dice que más bien, el presidente es a modo del Consejo; pero creo que más bien hay una suficiente capacidad de diálogo como para que el Consejo apoye la perspectiva del presidente o, si no, para que la limite”.

El Consejo ha operado como un garante de la institucionalidad del Modelo de Gestión que ha desarrollado la CDHDF en todos sus aspectos; ha aportado sus ideas y experiencia para orientar los cambios que han permitido el fortalecimiento institucional. Al mismo tiempo, el conocimiento y la especialización de sus integrantes en ciertas áreas se ha traducido en un enriquecimiento de la perspectiva desde la cual la Comisión aborda los problemas en materia de derechos humanos que le son planteados por la sociedad.

Adicionalmente, al estar integrado por ciudadanas y ciudadanos sin filiación partidaria, y con relaciones y experiencia en el trabajo desde la sociedad civil y sus organizaciones, se ha convertido en un puente que ha fortalecido los nexos con diversas instancias de la ciudadanía, lo que ha coadyuvado a que la CDHDF sea cada vez más un eficiente mediador y articulador entre la ciudadanía y las instituciones de gobierno de la ciudad de México.

Debido al alto perfil de sus integrantes, desde el Consejo se ha conformado una perspectiva multidisciplinaria que permite ampliar notablemente el conocimiento y los alcances del trabajo que se realiza en la CDHDF por la defensa y promoción de los derechos humanos, y tener una orientación más clara y eficaz hacia la incidencia en políticas públicas.

Sus integrantes, con nivel académico predominantemente de posgrado, tienen diferentes especialidades que enriquecen las perspectivas desde las cuales se abordan los casos y problemáticas en que trabaja la Comisión. Los abogados Santiago Corcuera Cabezut y Carlos Ríos Espinosa dan la visión jurídica fundamental para no perder ese marco de referencia, pero ahora incluyen una perspectiva de derechos humanos que equilibra las aportaciones de otros enfoques y que ha sido determinante para introducir criterios de estándares internacionales en las formas de operar de la Comisión, Elena Azaola Garrido, antropóloga y psicoanalista, ha desarrollado un trabajo fundamental en varios frentes, pero especialmente en materia de reclusorios, que es uno de los ejes centrales en que ha venido trabajando la Comisión a lo largo de los ocho años de la gestión de Álvarez Icaza Longoria.

La historiadora Patricia Galeana Herrera y el antropólogo y lingüista Daniel Cazés Menache han atendido lo relativo a políticas con enfoque de género; que la abogada Ángeles González Gamio, quien además se ha orientado al trabajo de los derechos humanos de la infancia. El innovador enfoque de seguridad humana y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) ha sido impulsado por Clara Jusidman Rapoport, economista especializada en desarrollo y política social, fundadora y presidenta de Incide Social, A. C., e integrante del Consejo desde 2003 y ratificada para permanecer hasta enero de 2013. Ella también ha hecho valiosas aportaciones al seguimiento de los asuntos administrativos y de gestión interna de la Comisión.

Señala que “la cuestión es cómo garantizar la institucionalización del quehacer de la Comisión, cómo proteger los derechos de los trabajadores, cómo eliminar cosas que a veces son demasiado rígidas”. Ha sido preocupación de Clara Jusidman Rapoport, por ejemplo, apoyar al personal de la Comisión responsable de la atención directa a las y los peticionarios, pues se trata de un trabajo que conlleva una fuerte tensión y un desgaste emocional.

Asimismo, por su experiencia en la administración pública –trabajó 20 años en el gobierno federal y fue secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal–, le ha interesado participar en aspectos de la administración interna de la Comisión, como lo relativo a la atención que se da a las y los peticionarios, la revisión de casos, y la elaboración de recomendaciones y su seguimiento, que es claramente el mandato de la CDHDF, sin embargo, dice la consejera, “mi preocupación ha sido cómo saltamos a política pública”.

En estos ocho años, la intervención de quienes han formado parte del Consejo y ya no están y la de quienes continúan en él, ha sido fundamental para definir los temas que abordan, y para delinear las estrategias del trabajo sobre las problemáticas que se plantean y sobre las que el personal de la CDHDF realiza su trabajo en estrecha colaboración con instancias oficiales, académicas o de la sociedad civil.

El tema de seguridad pública y justicia penal, por ejemplo, y su estrecha relación con el sistema de justicia y los derechos humanos –por ser el que más reclama la aten-

ción de peticionarias y peticionarios y el trabajo de la Comisión—, ha ocupado un lugar determinante en la agenda y en los debates de las y los consejeros. A este tema se han abocado Carlos Ríos Espinosa (integrante del Consejo desde 2003) y Ernesto López Portillo Vargas, consejero de más reciente incorporación junto con José Woldenberg Karakowsky.

En 2003, cuando el Gobierno del Distrito Federal planteó adoptar un enfoque de *Cero Tolerancia* similar al impulsado en Nueva York por el ex alcalde Rudolph Giuliani —quien de hecho fue asesor de las autoridades capitalinas—, la intervención de la CDHDF, impulsada por el Consejo, fue muy pertinente y oportuna para evitar la estigmatización de ciertos sectores de la población como delincuentes.

El consejero Carlos Ríos Espinosa lo explica así: “se planteaba que tendría que existir tolerancia cero para conductas que, si bien no son abiertamente delictivas, se consideraban conductas desordenadas que podrían llegar a convertirse en caso [s] de actividad delictiva propiamente dicha”. Con base en esa perspectiva, las personas que trabajan en las calles como acomodadores de autos, “franeleros” y otras actividades y oficios, hubieran sido tratados como potenciales delincuentes, y se hubiese impulsado una estricta reacción desde el punto de vista del derecho penal administrativo, metido en las cárceles a muchas más personas por faltas administrativa menores. Ríos Espinosa agrega la estigmatización social como delincuentes de las personas que trabajan en la calle alimentaría el fenómeno de la discriminación y el uso excesivo de la violencia, en especial por parte de las policías.

La CDHDF alertó a las autoridades sobre estos aspectos, y ha trabajado con ellas en formas de intervención que no resulten contraproducentes respecto al propósito que se busca de reducir los problemas de inseguridad.

El consejero José Woldenberg Karakowsky, sociólogo con posgrado en estudios latinoamericanos y quien tiene larga experiencia en el desarrollo de organismos autónomos —fue consejero general del IFE desde su creación en 1994; en 1996 fue nombrado presidente de ese organismo autónomo, cargo que desempeñó hasta 2003—, se ha enfocado en el fortalecimiento de la autonomía. Para él resulta preocupante que la autonomía de muchas instituciones se haya venido vulnerando, ya sea por la política de diferentes gobernadores que buscan tener en estos espacios personeros de ellos, porque algunos congresos estatales han cercenado la capacidad de autonomía de dichos órganos, o porque sus titulares se asumen como correas de transmisión de los partidos y esperan que sus proponentes de fuera les digan qué hacer. En sus palabras:

Es necesario subrayar que la autonomía es una condición para el éxito de estas instituciones[...] A un auténtico funcionario público, un gobernante con visión de estadista, lo que más le conviene es tener una comisión de derechos humanos fuerte, autónoma, crítica, [y] capaz de decirle qué es lo que no está funcionando, dónde se están violando los derechos [y], los procedimientos. Para un gobernante con horizonte de futuro y con comprensión de

que los derechos humanos son la piedra angular de la convivencia civilizada, tener una comisión de derechos humanos autónoma es una de las mejores cosas que le pueden suceder.

Esto es una muestra de que las preocupaciones de las y los consejeros y sus planteamientos sobre los temas que ocupan a la CDHDF, influyen en las posturas institucionales que se manifiestan a través de la publicación de comunicados, estrategias, informes especiales, y programas, entre otros, de manera que éstas no se quedan en palabras o buenas intenciones. “Ha sido una gran satisfacción encontrarme con un Consejo que no es de mero ornato; un Consejo participante, activo, con discusiones de fondo [y], con diferencias de opinión, por supuesto, que se procesan ahí mismo y donde asisten a la mesa las prioridades de los distintos consejeros en función de sus historias particulares”, dice el consejero Ernesto López Portillo Vargas.

Desde estas historias particulares y el abierto compromiso con la causa democrática y ciudadana, las y los consejeros han impulsado acciones que han contribuido al fortalecimiento de la CDHDF. Ellas y ellos se informan de manera permanente a través de gruesos informes y estadísticas, y de esa forma han desarrollado diversas estrategias específicas, como la que se presentó contra la tortura. Asimismo, analizando la realización e integración de las recomendaciones que emite la Comisión para evitar el enfoque legalista y utilizar formatos más accesibles al público, tanto en extensión como en lenguaje empleado, el cual solía estar lleno de formalismos jurídicos; además de revisar asuntos que competen a la operación cotidiana de la Comisión.

- La fuerza de la pluralidad

La consejera Ángeles González Gamio señala: “los consejeros hemos cumplido nuestro papel apoyando ciento por ciento con discusiones fuertes. No es sencilla nuestra labor porque no siempre coincidimos, pero tenemos que llegar a acuerdos y entonces ahí hay discusiones fuertes. Lo que prevalece siempre es lo que tiene que ser justo y lo correcto; nunca ha habido consideraciones políticas”.

La participación del Consejo es, en palabras de Ricardo Bucio Mújica, secretario técnico de la CDHDF, una estrategia clave para el fortalecimiento institucional de la Comisión, pues en la medida en que los criterios de acción generales con que ésta actúe pasen por decisiones del Consejo y no se queden solamente en programas de las áreas, la única manera en que dejen de existir es que el consejo tome otra determinación, cambie o haga otra política.

Ahora ya no queda al arbitrio del funcionario. Eso tiene que ver con el fortalecimiento, con la ciudadanización, y coadyuva con la autonomía también. La Comisión no sólo tiene posibilidades de ser autónoma en razón de que la ley se lo dice o en razón de que tomamos de-

cisiones de manera independiente de los poderes, sino porque tenemos una fortaleza institucional que nos permite que la autonomía sea respetada y legitimada afuera.

La convicción del papel clave que juega el Consejo en la vida institucional es patente entre sus miembros y personal de la comisión. La consejera Patricia Galeana Herrera lo plantea así:

Es fundamental la existencia del Consejo. En efecto, la ciudadanía está representada en ese Consejo. Es un Consejo efectivo, no decorativo; es un Consejo que trabaja, que está viendo todo lo que se hace y eso es muy importante para poder hacer una institución con fortaleza, independientemente de quién la preside. Insisto, el liderazgo de la persona que preside es fundamental, pero contar con consejeros que están aportando su experiencia es como una lluvia de ideas que evidentemente retroalimentan a quien ha estado al frente de la Comisión.

El Consejo se ha convertido en un factor importante en el quehacer diario de la CDHDF, como lo explica Patricia Colchero Aragonés, ex titular de la Segunda Visitaduría: “de entrada, el Consejo es un Consejo fuerte, es un Consejo que aporta, que está involucrado de acuerdo con las temáticas [...] no nos da mucho la vida para poder tener mayor interlocución. Lo que hacemos es que, si tenemos que hacer un informe o una Recomendación, recurrimos a ellos, a los especialistas en el tema”.

Como clave de la ciudadanización, garante de la estabilidad y permanencia de los logros institucionales, la consejera Clara Jusidman Rapoport expone el papel del Consejo en estos términos: “es un mecanismo de participación ciudadana. Ha logrado conjuntar una serie de personas que tienen una característica de autonomía y –con mucha claridad diría yo–, [que sea] apartidista [s]. Se logró realmente hacer una defensa de la toma del Consejo por los partidos políticos, que es muy frecuente que ocurra”.

Como lo plantea Miguel Ángel Granados Chapa, quien formó parte del Consejo brevemente en 2004, “a partir de que la Comisión toma partido claro por la víctima de las violaciones a los derechos humanos, no es fácil la relación con ningún partido. La labor de la CDHDF no obedece ni a ideologías ni a colores, y muchas veces es notorio que la cultura de los derechos humanos todavía no permea en muchas instituciones cuando se intenta presionar a la Comisión para conseguir algún objetivo partidista”.

Es por eso que en esta instancia sigue recayendo buena parte de la consolidación institucional. “El Consejo puede ser un factor de preservación del mismo equipo [...] cómo logramos que los equipos que ya han sido capacitados, que han sido seleccionados de manera clara, transparente, a través del Servicio Profesional, tengan garantía de permanecer. Ésa es una innovación introducida en esta gestión de Emilio”, aprecia la consejera Clara Jusidman Rapoport.

Incluso, ante el relevo en la Presidencia de la Comisión, su misión es clara, según plantea el consejero Ernesto López Portillo Vargas:

el Consejo por supuesto que no participa en la transición, no le toca. El Consejo no propone, no evalúa; el Consejo está ahí como ancla de estabilidad institucional, se va un presidente y viene un o una presidenta, no sabemos. Se van directivos y llegan otros. ¿Cuántos?, no sabemos. El tema, y eso ha sido muy promovido y reiterado en público por el maestro Álvarez Icaza Longoria; es que la institución es más que Emilio Álvarez Icaza Longoria, la institución trasciende, debe trascender a los visitantes mismos. Y aquello que se hizo bien no puede echar marcha atrás.

Pragmática, la consejera Ángeles González Gamio, alerta:

no hay peor idea que pensar que las instituciones se fundan y refundan cada vez que hay un cambio en sus mandos [...] Y en buena medida parte de la memoria de esta institución está en el Consejo y por supuesto en el cuerpo de funcionarios ejecutivos permanentes de la propia Comisión [...] entonces, en estos procesos de cambio de autoridades, tanto el Consejo como la parte de profesionales que actúan día a día dentro de la Comisión, permitirán que esa experiencia [y] conocimiento, que esa práctica [y], que esas rutinas institucionales, en el buen sentido de la palabra, no se vean cortadas.

Someterse al Consejo ha sido, por otra parte, una forma práctica de conducir una institución con espíritu democrático. Así lo considera Leoncio Lara Sáenz, titular de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM:

el defensor, el presidente de la Comisión no toma decisiones solo; las consultas las pone a definición y hasta la decisión del Consejo, y en consecuencia opera con los órganos [...]. Una de las características de Álvarez Icaza Longoria ha sido su consistencia y, sobre todo, su capacidad democrática; someterse a un Consejo es una forma estricta de acción democrática. Por eso ha sido constructivo, altamente democrático y sumamente pragmático en sus objetivos y alcances el trabajo de Álvarez Icaza Longoria.

SEGUNDA ESTRATEGIA: SOCIEDAD CIVIL Y CDHDF

En relación a la segunda vía del estrategia de ciudadanización, en el que se basa el fortalecimiento institucional de la CDHDF, la colaboración y la articulación con OSC han permitido dar solidez al Modelo de Gestión pues, como señala Emilio Álvarez Icaza Longoria, “la Comisión no puede ni debe realizar este trabajo [de defensa y promoción de los derechos humanos] de manera aislada”. Así, convocar y articular la participación de numerosas organizaciones y representantes de movimientos sociales que

tienen en la defensa de los derechos humanos su objetivo central, ha sido una de las principales actividades de la Comisión.

La meta que se planteó fue que la CDHDF sirviera como un referente clave para la sociedad civil; y se ha podido constatar que ya lo es, no sólo porque ha acompañado a muchas organizaciones en su causa, entendiendo que las protagonistas son ellas, sino también porque ha logrado crear una agenda pública y proyectar el trabajo que hacen las organizaciones.

La CDHDF es un espacio amplificador en donde se potencia la acción de la sociedad civil, pues hay muchas sinergias con las organizaciones que llegan a la Comisión, de tal forma que sus tareas cobran otra dimensión. Asimismo, ha trabajado mucho en proyectos conjuntos y ha tenido un proceso para hacer propia una agenda de la ciudad de México que no existía como tal, pues muchas organizaciones de derechos humanos están en la ciudad pero no trabajan con relación a la problemática particular de la ésta.

En dicho aspecto, dice la consejera Clara Jusidman Rapoport, hay una especie de vacío en el cual es preciso que la Comisión incida de manera más directa para vincularse con los movimientos sociales propios de la capital, además de la ya muy amplia articulación que se tiene con numerosas organizaciones que actúan a nivel nacional.

Muchas organizaciones que no se pronunciaban con relación a derechos humanos, pero trabajan por la defensa y promoción de éstos o de derechos específicos, empezaron a asumir, a partir de las acciones de la CDHDF, que había que generar un movimiento amplio por los derechos humanos, de manera directa, clara y específica, para lo cual se vincularon con la Comisión. De esta forma se acompañó la articulación de movimientos lésbico-gay, de mujeres, de niñas y niños y personas adolescentes, el movimiento ambientalista y el que pugna por el derecho a la no discriminación y por apoyos a las personas con discapacidad, entre otros.

En este sentido, la CDHDF ha evolucionado junto con los movimientos sociales que ahora tienden a la especialización de las organizaciones. Como lo plantea Brisa Maya, directora del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), en la lucha por la defensa y la promoción de los derechos humanos se ha pasado de movimientos que promovían agendas extensas con los más variados reclamos, a plantear demandas más concretas y a trabajar para lograr la articulación entre organizaciones con base en ciertos ejes y criterios.

En el caso del Cencos, por ejemplo, se ha ido construyendo una agenda más acotada en torno a la libertad de expresión como herramienta y como espacio de derecho. “Como herramienta, la utilizamos para dar visibilidad a las organizaciones, a los movimientos, a los líderes sociales [y] a las demandas sociales [y] locales y como derecho, lo defendemos y lo promovemos”.

- Apoyar para incidir

La creación de una agenda propia, el desarrollo de reuniones constantes, la realización de seminarios y de numerosas publicaciones que tomaron como destinatarios a las propias organizaciones, consolidaron la participación que también tuvo la Comisión en la capacitación del personal de las organizaciones, lo cual representa una aportación notable. Se generaron procesos de formación, tanto del personal de la Comisión como de organizaciones, que han resultado muy fructíferos, como lo plantea fray Miguel Concha Malo, presidente del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C.:

Desde el principio de la gestión de Emilio Álvarez como ombudsman capitalino hubo en la práctica una gran apertura a lo que son las actividades propias de las organizaciones civiles de derechos humanos. Siempre hemos encontrado una actitud abierta [y] atenta, de compromiso tanto en la Dirección General de Quejas [como] en las distintas visitadurías; hemos encontrado un gran propósito por ayudarnos en nuestra profesionalización, organizando muchas sesiones de estudio, organizando seminarios, organizando ciclos de conferencias [y] paneles. También ha sabido aprovechar nuestra experiencia para promover y defender los derechos humanos.

Y bueno, también se nos ha convocado para participar en la planeación de algunas acciones importantes de defensa y promoción de los derechos humanos en la ciudad, como recientemente la acción La Policía que Queremos, en donde algunos de nosotros fuimos convocados, asistimos y participamos.

La Comisión ha puesto mucho interés a las organizaciones que somos más bien de promoción de [los] derechos humanos. Pero yo creo que todas hemos encontrado en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, acogida, participación, diálogo, enriquecimiento recíproco, posibilidad de hacer alianzas, apoyo para incidir.

Son organizaciones que tienen realmente historia, que son realmente organizaciones que tienen trabajo, trabajo real, se puede mostrar de ellas que hay resultados en sus actividades. Yo no he encontrado en ese tipo de organizaciones civiles una impresión negativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal bajo la dirección de Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Nos hemos sentido representados porque ha pugnado por desarrollar instrumentos de cambio estructural en la ciudad para defender y proteger [los] derechos humanos. La Comisión nos ha abierto el sitio y ha luchado junto con nosotros para que nuestra participación sea eficaz; y también por el hecho de que efectivamente ha tratado de dar respuesta en la medida de sus marcos legales, del marco jurídico que tenemos, a nuestras exigencias de hacer una defensa integral de los derechos humanos.

Y yo creo que también por el hecho de que efectivamente ha pugnado junto con nosotros por que se reconozca la labor social que hacemos, la función social tan importante que tenemos, sobre todo en los momentos actuales del país, en el momento político actual del país. Su lucha contra la impunidad, su lucha por que haya una ley de derechos humanos,

su lucha por que se mejore la protección legislativa y judicial de los sectores vulnerabilizados de la ciudad, su lucha por que efectivamente las políticas públicas tengan una perspectiva de derechos humanos, por que se cuente con presupuesto que las vaya haciendo reales [y] eficaces, y [por que seamos] representados no solamente como beneficiarios de la labor de la Comisión sino [también] como actores de la labor de la Comisión.

- Compartiendo experiencias

Otro testimonio, el de Consuelo Morales Elizondo, directora de Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), A. C., da cuenta del trabajo realizado por la CDHDF para promover el fortalecimiento y participación de organizaciones de la sociedad civil:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, presidida por el maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria, ha sido para nosotros un espacio en donde contamos con apoyo como defensores de derechos humanos; hemos acudido y hemos tenido respuesta, y respuesta efectiva. Y me refiero, por ejemplo, el año pasado [2008] tuvimos una situación donde estaba en peligro un recluso [...] Fue precisamente la representante de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal quien retoma la preocupación, la denuncia; habla inmediatamente con su gente y de inmediato hablan a la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León y a los centros [de reclusión estatales] y se logró verdaderamente, con mucha efectividad, aminorar el riesgo para la persona que estaba reclusa.

Tenemos experiencias muy concretas con el trabajo, sobre todo en los derechos de los niños, y hemos tenido asesoría de gente de la Comisión que tiene mucha experiencia y que definitivamente nos ayuda mucho en ese camino.

El grave problema que tenemos es que aunque Nuevo León es punta de lanza para la cuestión industrial, en cuanto a derechos humanos hay un gran desconocimiento; y de alguna manera [el] que nos apoye gente de renombre y con una amplia trayectoria en su camino pues nos ayuda mucho. Entonces nos hemos visto favorecidos con la presencia de gente muy valiosa, y que el ombudsman apoye en el sentido de la presión y en el sentido de la presencia —en un momento dado, considerando que sí es su competencia la defensa de los defensores y la defensa de los derechos humanos—, nos ha apoyado.

CADHAC es una de las pocas organizaciones civiles de derechos humanos que trabaja el tema penitenciario; tenemos más de diez años trabajándolo y coincidentemente la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene un trabajo bastante amplio en ese mismo tema, no así las demás comisiones y los demás grupos. Entonces eso nos da una posibilidad de fortalecer caminos, de criterios y de buscar juntos un cambio tan importante en este aspecto.

Otra experiencia es en el ámbito de los derechos de los niños. Hicimos trabajo junto con la Secretaría de Educación Pública de Nuevo León; les presentamos hace algunos años un proyectito para trabajar los derechos de los niños, los niños como sujetos de derechos no

solamente del ámbito existencial, y tuvimos la asesoría y la retroalimentación de los compañeros de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que también han avanzado mucho en este tema de los derechos de los niños y las niñas.

Me parece que el ombudsman se rodeó de gente que conoce el tema, y esto hace abordar la problemática desde una perspectiva mucho más amplia. El hecho de la formación propia que tienen estas personas permite que se elaboren planes y programas que verdaderamente logren incidir en que los niños vayan asumiendo que tienen derechos y [que] por lo tanto los adultos tenemos que respetarlos.

Una de las cosas que a mí me impresiona de manera muy importante es que tienen mucho material, trabajan el tema de discriminación desde todos lados; pero, en cuanto a los niños, tienen material para trabajar con ellos en las escuelas y en diferentes ámbitos, lo cual nos ayuda a nosotros mucho. Me parece que se han explorado caminos que no han sido explorados antes; por ejemplo, La Casa del Árbol me parece que es una experiencia inédita en todo el país y que valdría la pena que no se perdiera —aunque el ombudsman está por terminar su mandato— y [que] se fuera profundizando más ese tipo de proyectos. También el tema de los jóvenes infractores; el de defensores lo hemos trabajado con ellos, así como el de la libertad de expresión.

Otra de las cosas que yo creo que nos ha ayudado mucho a los defensores es que la Comisión ha hecho eventos de un nivel académico muy bueno, congresos internacionales de derechos humanos en donde traen gente de diferentes partes del mundo y se abordan las temáticas de derechos humanos desde diferentes puntos, diferentes aspectos. Realmente hubo una capacitación en alta formación en derechos humanos.

La verdad es que ese tipo de cosas a los defensores nos ayuda muchísimo porque muchas veces está la teoría de que los defensores defendemos delincuentes, cuando en el fondo lo que buscamos es que se respete el Estado de derecho. El gran déficit que tenemos es una gran ignorancia por parte de las autoridades y de nosotros mismos, los ciudadanos.

Este tipo de eventos nos permite a nosotros, que no tenemos recursos pero que estamos día a día trabajando en esto de los derechos humanos, dotarnos de elementos teóricos y conceptuales para hacer mejor nuestra labor.

En el caso de los estándares internacionales, creo que es una lucha muy importante, es un trabajo para que se lleguen a armonizar nuestras leyes con estándares internacionales; y aunque la Constitución dice que después de la Constitución lo que sigue en obligatoriedad son los instrumentos internacionales, la realidad es que en la práctica hay un gran desconocimiento.

Se ha avanzado en ello pero no lo suficiente, el Senado acaba de hacer una revisión de la ley de derechos humanos y pues desgraciadamente no hay ningún avance importante en ello. Claro que cuando menos ahora ya hay el término de *derechos humanos*, pero no hay nada verdaderamente significativo y yo creo que en gran parte pues eso es una asignatura pendiente [y] que tenemos todos los defensores [que] seguir trabajando en ello.

Me parece que algo muy acertado del ombudsman capitalino, el maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria, es el estar cerca con diferentes actores sociales que trabajamos [sobre] derechos humanos; él ha tratado de potencializar el trabajo y su trabajo, y al potencializar el de él se potencializa el nuestro. Entonces ha favorecido diálogos, ha favorecido cuando hay

algún evento importante, como congresos de nivel muy bueno que solamente de una manera muy excepcional se podrían tener.

Pero más que nada reitero su capacidad para poder trabajar con diferentes sectores y actores de la sociedad civil, así como con el gobierno. Y desde nuestra perspectiva su trabajo ha sido transparente, siempre con mucha claridad y bien fundamentado en cuestiones de derechos humanos. No se ha dejado envolver por intereses o bienestares políticos, mezquinos; para nosotros representa un avance en el trabajo de los derechos humanos en el país, por lo tanto implica que repercute positivamente en todo el país.

De todos los Estados contamos con la mano y nos sobran dedos de la mano para decir los ombudsmen que, uno, tienen formación profesional para ello; dos, que tienen la capacidad; y tres, que tienen la libertad o la autonomía para ser fieles al mandato, sin ladearse a un partido o a otro. Si no lo ponemos en ese nivel y si no buscamos personas en ese nivel, entonces pues es puro teatro.

- Colaboración y solidaridad

La capacidad de colaboración y de solidaridad de la CDHDF con organizaciones civiles y defensoras y defensores de derechos humanos ha sido extensiva más allá de las fronteras mexicanas. Sergio Fernando Morales Alvarado, procurador de Derechos Humanos de Guatemala, lo atestigua así:

Al ombudsman de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal lo consideramos un amigo de Centroamérica; siempre ha estado cerca de nosotros, no solamente en procesos de votación o en foros internacionales sino siempre que hemos tenido algún acontecimiento novedoso y grave ha estado cerca de todos nosotros.

Creo que es un digno representante de México en su relación con Guatemala y el resto de Centroamérica; nos ha acompañado en momentos difíciles como fueron los procesos electorales, como fue la violación y tortura de mi esposa, como fueron los temas de violencia que se han dado en innumerables ocasiones.

Pero no solamente su actuación nos ha dado muestras de solidaridad; lo tenemos presente por la calidad del trabajo desarrollado, y muchos de sus documentos han servido de análisis para desarrollar nuestros propios procesos de investigación. Quiero señalar uno de ellos, al que le guardamos especial admiración; es un análisis sobre el sistema de justicia mexicano y sobre temas educativos que desarrolla la Defensoría.

Su compromiso por la verdad y los derechos humanos muestra a un hombre realmente firme, de principios invaluable; esto se percibe no sólo en América Central. Reconocemos que empieza su lucha por lo que él cree, por los que de alguna u otra manera trabajamos el tema de [los] derechos humanos.

Es el único ombudsman que apoyó la restauración genérica central sobre el tema de migrantes; y así es el único que hemos tenido como invitado en eventos, le tenemos mucho aprecio por su calidad, por su trabajo, [por] la calidad de sus investigaciones y de sus trabajos, a los cuales hemos tenido acceso y algunos de los cuales nos han servido de referencia para hacer investigaciones similares.

Siempre ha estado en los momentos más difíciles sin ser ni siquiera miembro del Consejo Centroamericano; para nosotros es verdaderamente invaluable. Quiero destacar la calidad de persona del ombudsman, no es solamente una persona firme sino que es realmente solidario; creo que es un digno exponente de la cultura mexicana y realmente en toda la región le tenemos un enorme cariño.

- Impulso a iniciativas ciudadanas

Ricardo Bucio Mújica, titular de la Secretaría Técnica, responsable del contacto con las organizaciones sociales y del enlace con el Consejo –pilar de esta articulación con la ciudadanía–, explica la estrategia de trabajo que se ha seguido a lo largo de los últimos ocho años en el tema de ciudadanización: “trabajamos en tres perspectivas: una, a algunos los apoyamos a hacer sus propias iniciativas; dos, hacemos iniciativas en forma conjunta con otros; y tres, también invitamos a las organizaciones a sumarse a iniciativas que son propias de la Comisión”.

Por ejemplo, se inició una relación de trabajo con la Junta de Asistencia Privada, instancia que agrupa a 500 organizaciones de la ciudad que hacen asistencia social. El conocer de cerca la manera en que éstas trabajan en casos específicos, como la atención a personas adultas mayores, fue una experiencia importante para abordar el tema de la garantía de los derechos humanos de este sector de la población que, en principio, no se asume por lo general como sujetos de derechos, pues existe una idea de que el tema de los derechos humanos tiene que ver básicamente con justicia, tortura o abusos de poder.

Otra veta que se abrió ha sido el trabajo con organizaciones que abordan el tema de los DESCA, que promueven el derecho al agua y que realizan esfuerzos importantes a favor del medio ambiente. Asimismo, se han impulsado proyectos culturales, por ejemplo a través del cine; se tiene una amplia línea de trabajo con festivales de cine y derechos humanos, incluido el género documental en el que se ha involucrado gente del mundo cinematográfico –empresarios, actores y otros– interesada en difundir a través de este medio el tema de los derechos humanos. Se han tratado de abrir cada vez más sectores y espacios en que la relación no era muy directa pero donde se han logrado detectar puntos de confluencia.

Desde esta perspectiva, la tarea de vinculación ha sido central en el trabajo de promoción. La Comisión busca espacios, construye acuerdos y consensos, hace mesas de trabajo o grupos temáticos para acciones en particular, para evaluaciones o para construir o lograr resultados concretos en eventos o en distintas actividades. Todo ello lo realiza siempre garantizando que haya procesos previos que permitan que no todo se limite a un evento o texto en particular sino que éstos constituyan parte de un proceso de fortalecimiento de la relación entre la Comisión y la sociedad.

Junto con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), la CDHDF desarrolló un programa de fomento para financiar a la sociedad civil. Se buscó que el gobierno federal asumiera que los organismos de la sociedad civil son entidades de interés público, por lo que se apoyó la generación de una política pública de fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil en materia de derechos humanos con una agenda amplia que incluyó a comunidades indígenas, mujeres, personas adolescentes, grupos que pugnan por el reconocimiento del derecho a la diversidad social, entre otros.

Indesol se convirtió de esta manera en un aliado y empezó a aportar recursos al igual que la propia Comisión quien lo hizo de manera simbólica y efectiva. “Nosotros ponemos las ideas y se multiplican. Teníamos un fondo de 400 mil pesos que llegó a más de tres millones”, comenta Álvarez Icaza Longoria. De esta forma, hubo organizaciones y representantes de la sociedad civil que se percataron de que la Comisión es un espacio de colaboración y apoyo, y que contar con éste depende de sus capacidades y no de sus relaciones, ya que todo se hace de manera pública.

Las organizaciones obtuvieron financiamiento para trabajar, el cual ya no es discrecional, pues ahora para asignarlo existen convocatorias, bases y un jurado. Este proyecto ha ayudado a la propia Comisión para que dé otra imagen de lo que son los organismos públicos de derechos humanos.

Mucha gente supo para qué son las comisiones gracias también a los procesos públicos que ha llevado a cabo la CDHDF, como las audiencias públicas para conocer las problemáticas de las personas con discapacidad y de las comunidades indígenas en el Distrito Federal. A través de este formato de consulta se descubrió una serie de problemas que tienen las personas de esta ciudad, como el relacionado con la accesibilidad en el transporte público, las vialidades y los puentes peatonales para las personas con discapacidad.

Ésta ha sido una forma de trabajo que se realiza en estrecha colaboración con las organizaciones sociales, la cual ha permitido convertir quejas o consultas en programas que impulsan la defensa, pues el mensaje que lleva implícito es “conoce y exige tus derechos humanos”. Esta labor tiene una ruta de seguimiento dentro de la Comisión a través de la estrecha relación que existe entre la promoción y la defensa de los derechos humanos.

“La CDHDF ha hecho aportes de gran calado, y una de las características de estos aportes es que esta institución no se entiende en los últimos ocho años sin el espejo de las organizaciones de la sociedad civil”, comenta Juan López Villanueva, quien participó en la primera gestión de Álvarez Icaza Longoria, posteriormente trabajó en el área de derechos humanos de la PGJDF, y luego se incorporó a la asociación civil Sin Fronteras.

Es notable que muchas personas que integran el equipo central de la CDHDF provienen precisamente de experiencias en la sociedad civil organizada, Esto ha representado una conexión directa y muy importante entre la Comisión y las OSC, la cual ha

sido clave del éxito en materia de ciudadanización que el trabajo realizado durante la gestión del actual ombudsman.

El trabajo de sistematización en esta materia ha sido intenso. Se desarrollaron nuevos métodos y modelos de comunicación, se creó el portal de internet en donde se empezaron a transmitir conferencias digitales o en línea a través del Aula Virtual de la Comisión, y se subieron a la red folletos y muchos otros materiales. A esto se sumó una política editorial muy intensa para retomar temas de agenda con la sociedad civil y las referencias internacionales.

Las organizaciones internacionales que venían a México desde la primera gestión del ombudsman capitalino, empezaron a buscar el enlace con la CDHDF, pues gracias a la fuerte presencia que ha tenido en sus actividades con organizaciones sociales se ha ido convirtiendo en un referente a nivel local, nacional e internacional.

- La CDHDF, una gran glorieta

El periodista Ricardo Raphael, quien ha seguido de cerca el tema de la ciudadanización y el programa por la no discriminación de la CDHDF, señala que la clave del crecimiento de la agenda sobre derechos humanos en la ciudad de México está en haber convertido a esta Comisión en una “gran glorieta” donde convergen organizaciones de la sociedad que se preocupan por la causa y luchan por la vigencia de sus derechos. “Parece que eso es esencial y hay evidencia [de] que durante la gestión del maestro Álvarez Icaza Longoria, muchas redes, individuos y organizaciones encontraron ahí una gran caja de resonancia y un instrumento para hacer avanzar su agenda de libertades y derechos a la igualdad o a la no discriminación en su caso”.

Llama su atención la confianza que los grupos de mujeres defensoras de este sector de la población tienen en la Comisión por haber encontrado en ella eco, una forma de construir su agenda política y legal, y haber resuelto con su apoyo temas tan intrincados, como la libertad de decidir sobre su propio cuerpo.

Me sorprende al mismo tiempo cómo esta agenda cohabita con la de los periodistas, una población ahora altamente vulnerable. Somos el segundo país en el mundo con mayor número de asesinatos a periodistas, y en toda la república la única Comisión que ha atendido esto puntual y sonoramente fue la del Distrito Federal. Junto a ella vemos al colectivo lésbico, gay, bisexual, transexual (LGBT) [por ejemplo] también colaborando y confiando a la Comisión los derechos de la diversidad sexual o los derechos contra la discriminación que, con ella, se vieron bien representados; al mismo tiempo que los derechos de los jóvenes muertos durante el operativo del *New's Divine*, sus padres y familiares ahí también encontraron eco. Por eso uso la metáfora de la *glorieta*; no es una Comisión monocausal, no es una Comisión que haya apoyado a un grupo o haya despreciado o menospreciado a otros,

sino que ha construido un espacio público común para todos aquellos grupos que han padecido vulneración a sus derechos.

La metáfora de la glorieta como espacio de convergencia es tan útil para ilustrar el trabajo de la CDHDF durante los últimos ocho años, como podría serlo también el referirse a ella como constructora de puentes. Dice Giovanna Valenti Nigrini, directora de Flacso, que,

lo que han hecho el ombudsman y sus colaboradores de manera muy importante es facilitar esta relación muy productiva, muy fructífera, entre la academia, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. En este sentido, el liderazgo de la CDHDF es muy importante para poder justamente lograr trabajos conjuntos que finalmente atiendan los problemas que hay que atender, y no las relaciones que muchas veces se dan entre los diversos actores, que se nos van en tensiones y reconciliaciones y no en atender asuntos de principal importancia.

- Unidades desconcentradas

La ciudadanización de la CDHDF, entendida también como un acercamiento permanente con la sociedad, tuvo en la creación de las unidades desconcentradas una de sus más claras manifestaciones.

La CDHDF contaba con una sola sede para la atención al público. El ombudsman consideró que se debía facilitar el acceso de las y los usuarios a los servicios de la Comisión, por lo que determinó la apertura de oficinas (unidades desconcentradas) en los cuatro puntos cardinales de la ciudad, tanto para las labores de orientación como para la apertura de quejas. Esas unidades ya acumulan la cuarta parte de los servicios de quejas y orientación que se brindan en la CDHDF.

Víctor Morales Galván, director general de Quejas y Orientación, explica cómo han sido de utilidad esas oficinas: “hemos detectado que a las unidades desconcentradas llega más población de adultos mayores, porque están más cerca del lugar donde ellos se mueven. El perfil de la gente que se mueve por aquí, por la zona centro,²⁸ es gente que vino a tramitar algo, vino a trabajar, hay una actividad que tiene que hacer, pasa por aquí, se detiene y aprovecha; y en las unidades desconcentradas es la gente en la que logramos hacer proyección”.

En las unidades desconcentradas, ubicadas en las delegaciones Gustavo A. Madero, al norte de la capital; Xochimilco, al sur; Iztapalapa, en el oriente; y Benito Juárez, al poniente, también se realizan tareas educativas y de promoción de los derechos huma-

²⁸ Cuando la CDHDF tenía su sede en av. Chapultepec 49, col. Centro Histórico. Actualmente se ubica en av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

nos: “van los promotores, informan [y], capacitan; las pláticas con los estudiantes son recurrentes aquí”.

Estas unidades también han contribuido a fortalecer el programa de educación en su vertiente de resolución de conflictos de manera *noviolenta*, particularmente. La atención que brindan a las y los jóvenes en las escuelas, ha contribuido a que ahora vean en ellas entidades de servicio, lo cual ha ayudado mucho a que se logre uno de los objetivos de la ciudadanización, que es acercar a la Comisión precisamente a donde está la gente.

Éste ha sido un avance importante si se consideran las condiciones de desintegración familiar, falta de oportunidades, violencia o exclusión en que se encuentran muchas y muchos de los jóvenes en la ciudad. En el caso de la delegación Iztapalapa, se ha atendido a este sector de la población a través de la Unidad Oriente mediante el proyecto Juventud sin Violencia, el cual ha sido promovido entre estudiantes de secundaria con el principio de una cultura de la *noviolencia* y de respeto a los valores de la comunidad solidaria.

La experiencia que ha logrado acumular la CDHDF en cuanto a la ciudadanización es particularmente rica si se toma en cuenta que para efectuarla se requiere de un consenso permanente entre los actores políticos y sociales, y de lograr condiciones de convivencia política con estabilidad y continuidad en el desempeño de las funciones y responsabilidades institucionales.

Sobre la riqueza y complejidad de esta experiencia habló el ombudsman al presentar su *Informe anual 2003*:

Gobernar con la participación de los ciudadanos ha sido un reto para gran número de autoridades surgidas de movimientos sociales que pugnaban por la democratización del ejercicio del poder. Asimismo, aprender a trabajar con el gobierno local sin perder o confundir la propia identidad como ciudadanos, miembros de una organización social, civil o partido político, ha implicado un desafío no exento de titubeos y confusiones.

En ambos casos se trata de distinguir claramente la diferencia entre elaborar una estrategia de gobierno para los ciudadanos o con los ciudadanos, decidir de manera unilateral o reconocer que existe el otro, el distinto, con quien se debe alcanzar un acuerdo para trabajar juntos, en un mismo territorio y en contacto estrecho con el conjunto de la población. Tanto la relación como la tensión existente entre estos dos actores colectivos –gobierno local y sociedad civil–, se recompone, reproduce y modifica constantemente. Algunas veces tiende a la identificación y en otras llega a la abierta oposición y negación del otro. Sin embargo, la participación activa de los miembros de la sociedad civil en los asuntos públicos que les conciernen directamente, ha encontrado en los últimos años una oportunidad para desarrollar iniciativas innovadoras e incluyentes que tienden a modificar la tradicional relación gobierno-sociedad.

La participación ciudadana también posibilita conocer experiencias creativas que no sólo dan contenido a los procesos democráticos sino que tienen algo más radical; en muchos ca-

Los han convertido la relación gobierno-ciudadanía en un proceso educativo en el que ambos sujetos aprenden y enseñan. Al caminar juntos, van construyendo una compleja relación con intensos componentes políticos, económicos y administrativos. Con ello se estaría cumpliendo el derecho de todo ciudadano de gobernar a través de sus legítimos representantes, consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.²⁹

Tercer eje: profesionalización

La carrera de los empleados será lo que debe ser: una carrera de honor y de trabajo. Y los ramos todos de la administración pública recibirán notables mejoras por el buen servicio de sus empleados.

Benito Juárez García.

Poder atender de la mejor manera el amplio abanico de asuntos y sectores que cotidianamente buscan el apoyo de la CDHDF, ha requerido una estrategia de profesionalización y de generación de un entorno de certidumbre laboral del personal que en ella trabaja. Estos aspectos constituyen el tercer eje que da solidez al Modelo de Gestión y mayor consistencia al planteamiento presentado por Emilio Álvarez Icaza Longoria en su programa de trabajo en 2001.

De esta forma, y entendida como el proceso que involucra un conjunto de mecanismos institucionales para especializar las tareas de defensa y promoción de los derechos humanos, y elevar la calidad y eficiencia del servicio público, la profesionalización es la línea de trabajo en la que se ha desarrollado un servicio civil de carrera, denominado Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH).

En la exposición de motivos del estatuto que rige el SPDH de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se afirma:

estamos convencidos de que en una democracia se hace indispensable profesionalizar el servicio público y evitar que los fines de las instituciones estén supeditados a intereses políticos o que se desplacen hacia los fines de las personas que ocupan los cargos. En este sentido, el servicio civil se ha convertido en una herramienta indispensable para conseguir los verdaderos propósitos de las instituciones, ayudándolas a ser más eficientes y eficaces, y contribuyendo a elevar la calidad de los servicios que recibe la ciudadanía.

El SPDH ha mejorado de manera constante los servicios que presta la Comisión y ha generado mayor confianza en la ciudadanía. Con este eje rector, “la institución procu-

²⁹ Emilio Álvarez Icaza Longoria, discurso emitido durante la presentación de su *Informe anual 2003*, México, D. F., 14 de abril de 2004.

ra que quienes se encarguen de atender a las personas sean aquellas mejor preparadas y con la vocación para garantizar un servicio de calidad, eficaz y eficiente”.³⁰

Como dijo el ombudsman capitalino en febrero de 2005, cuando presentó los primeros frutos del SPDH y se firmó el convenio de colaboración con la Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato para compartir, discutir y adaptar la experiencia desarrollada por la CDHDF en esta materia, “la permanencia y estabilidad de las y los servidores públicos de la Comisión evitará la pérdida de la experiencia acumulada que se genera con la renovación de los cargos directivos [...] [y permitirá] consagrar un código de valores para la función pública y una cultura institucional con una mística centrada en la protección y promoción de los derechos humanos”.

En aquella ocasión enfatizó que “la propuesta [del SPDH] es pública, los compromisos son claros, la apuesta es concreta. Vamos a rescatar la naturaleza pública de estas instituciones; los invito a conocer el modelo, [a] difundirlo, así como exigir [a] rendición de cuentas y transparencia en sus procedimientos, independientemente de quien sea el titular, para que conserve su legitimidad y utilidad social”.

SERVICIO PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS

Con la implementación del SPDH se da cumplimiento al artículo 2º de la Ley de la CDHDF, el cual refiere que la Comisión tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, para lo cual se garantiza la profesionalización del personal de la Comisión; se racionaliza su ingreso y ascenso; su formación y capacitación; y se sientan las bases para una evaluación objetiva e imparcial de su desempeño, otorgamiento de incentivos, y fijación de reglas claras y transparentes sobre la permanencia en puestos y cargos con base en méritos laborales.

Su integración ha sido un proceso que ha implicado un profundo cambio estructural para lograr el objetivo de consolidar a la CDHDF como un organismo público de defensa de los derechos humanos que opera en forma eficaz, alcanzando alta calidad en sus servicios, apegado a estándares internacionales en la materia, más cercano a la ciudadanía y dispuesto al cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Tal cambio requirió, a su vez, la incorporación de personal de nuevo ingreso mediante la emisión de cuatro convocatorias a concursos de oposición para ocupar plazas relativas a las funciones sustantivas de la institución, así como la capacitación y evaluación del personal que ya pertenecía a la Comisión y que había venido realizando tales

³⁰ CDHDF, *op. cit.*, p. 13.

funciones. De esta manera se integró una estructura de base del SPDH que, al cierre de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria está integrada por 187 profesionales.

Con el objetivo de controlar la secuencia en la formación profesional de dicho personal, cuyo ingreso o promoción se realizó en distintos momentos entre 2006 y 2009, éste se organizó en cuatro generaciones, cada una de las cuales participó en un Programa de Formación Integral de cinco fases, que son: inducción, formación básica, formación profesional, formación especializada y actualización permanente.

En estas fases se han realizado pláticas, conferencias, cursos y exámenes; los cursos son evaluados mediante exámenes que sirven de indicador respecto del desempeño académico de las personas y de su nivel de asimilación y aprendizaje de lo impartido. Los contenidos se diseñaron con el fin de proporcionar una conexión más directa de la parte teórica con la parte práctica de la defensa y promoción de los derechos humanos.

De esta forma, se buscó que el personal encontrara un sentido de utilidad y practicidad; para ello previamente se realizó un diagnóstico sobre las necesidades de las áreas y sus inquietudes respecto de lo que el servicio debe proporcionar para hacerlo verdaderamente útil. Eso, combinado con los objetivos trazados desde el inicio, que incluyen reducir la discrecionalidad en el servicio público y constituir un mecanismo de estabilidad en la gestión administrativa frente a procesos de alternancia política y gobiernos divididos, ha contribuido a elevar la calidad de la atención que se otorga a las y los peticionarios.

“Se ha ido apreciando una importante vinculación entre lo que se aprende en las clases, los cursos, las pláticas y las conferencias de servicio y la manera en que lo traslada el personal a su trabajo diario”, explica Dorothy Estrada Tanck, ex titular de la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional (DEIDI). Esta área es responsable del diseño de las estrategias de profesionalización, junto con la Coordinación de Asesores de la Presidencia (encabezada por Sergio Santiago Galván), y con un Comité Académico integrado por los titulares de los Programas de Defensa (antes Luis González Placencia, actualmente Luis Jiménez Bueno), Educación y Promoción (Daniel Ponce Vázquez) y Conducción Institucional (Luis Vaquero Ochoa).

Con el SPDH también se planteó el objetivo de empezar a generar estudios e investigación teórica que pudiera ser útil. Por ahora, expone Sergio Santiago Galván, “lo importante ha sido la búsqueda de información y el establecimiento de alianzas. Hay un trabajo importante para empezar a conformar una masa crítica de gente que se dedica a la investigación [...] la intención ha sido acompañar la construcción de informes especiales o investigaciones de otro tipo con el objeto de homogeneizar [los] y adecuar [los] a las características mínimas de cualquier investigación social”. El personal que integra esa área tiene un perfil de posgrado en disciplinas de ciencias sociales, con experiencia en investigación.

Cuando se empezó a implementar el SPDH hubo cierto escepticismo y dificultades que suelen darse ante procesos de cambio dentro de las organizaciones. La tensión se dejó sentir. Relata Dorothy Estrada Tanck:

Para la gente es difícil asistir a cursos mientras tiene que realizar su propio trabajo. Esa combinación de tiempos entre ir a cursos, tener que seguir estudiando, y además salir examinado y conseguir una calificación, cuando encima tienes tu trabajo diario, es difícil para la gente; por lo mismo se experimentaron resistencias internas, cuestionamientos sobre si el SPDH era un buen parámetro para medir el ingreso, selección y ascenso de la gente. Ha sido difícil construirlo porque también venimos de una cultura política clientelista, [y] paternalista donde también los puestos se asignaban por amiguismos, por nepotismo o por decisiones coyunturales, por favores políticos o [por] preferencias personales.

No obstante, en la CDHDF se han logrado superar esas tendencias y el avance en la profesionalización ha sido notable. En palabras de Sergio Santiago Galván:

Todo esto va adquiriendo sentido en la manera de defender, de promover y de estudiar los derechos humanos. Se trata de que [las y los servidores públicos de la Comisión responsables de atender a las peticionarios] tengan claro que el papel que ellos pueden desempeñar es fundamental; que no se trata sólo de atender a la persona, o atender la petición, o la queja concreta o la violación específica, sino que ellos, con los elementos que se les están dando en los cursos, puedan observar que detrás de esa violación aparentemente individual puede haber una situación mucho más compleja y mucho más estructural. Se trata de que tengan los suficientes elementos para identificarla; además, que con base en sus atribuciones como área o como Comisión, en cuanto a su interacción con el funcionario público con quien abordan cada caso, tengan claridad de que pueden incidir en políticas públicas, que pueden impulsar el cambio, la transformación. Y eso además lo pueden lograr porque su punto de referencia, de comparación, es mucho de lo que se hace en otros lugares, en otros países: las mejores prácticas, los mejores estándares internacionales de defensa de derechos humanos [...] Es una apuesta de largo plazo que hoy va recogiendo frutos de manera muy interesante.

Aunque el SPDH se formalizó en febrero de 2005 con la entrada en vigor del estatuto que había sido publicado un mes antes en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el proceso como tal se había iniciado desde 2003 con la aplicación de programas de capacitación para el personal. Éstos tenían el objetivo de dotarlo de herramientas sobre las mejores prácticas internacionales en materia de derechos humanos a través de una serie de cursos. El 12 de octubre de 2004 el Consejo de la CDHDF aprobó el estatuto del SPDH, el cual establece los lineamientos básicos de organización, operación, desarrollo y evaluación, así como los derechos, obligaciones y sanciones de toda y todo servidor público que forme parte del servicio.

De esta forma se definieron las habilidades, aptitudes y conocimientos propios de cada puesto y se perfilaron las líneas generales del Programa de Capacitación y Formación Profesional. En esta etapa y en la subsecuente se contó con financiamiento de las fundaciones MacArthur y Ford, lo cual demostró que los resultados fueron favorables y que se logró una relación de confianza en el desempeño de la Comisión.

Emilio Álvarez Icaza Longoria presentó los primeros frutos de este proceso el 22 de febrero de 2005,³¹ en un evento realizado en la Casa Lamm en el cual participaron diputados y diputadas de la ALDF, embajadores y representantes del cuerpo diplomático, representantes de la Comisión Europea y de la Fundación MacArthur, servidoras y servidores públicos del Distrito Federal, titulares y representantes de OPDH, personal de la CDHDF y diversos invitados. Ante ellos informó sobre la conclusión de la primera etapa de diseño y construcción del servicio profesional de la Comisión, en la que participó su Consejo; así como del inicio de la fase de implementación con la entrega de nombramientos provisionales a los primeros 156 miembros del Servicio (56% mujeres, 44% hombres), “con el firme compromiso de velar por el cumplimiento de la naturaleza pública que dio origen a la iniciativa”.

Ante sus invitados, el ombudsman planteó que con la puesta en marcha del SPDH, la Comisión pretende fortalecer y dignificar el servicio público.

Del lado de la ciudadanía, dignificar el servicio público significa conocer y reconocer el trabajo de los responsables de ofrecer el mismo. Valorar la importancia del quehacer público como mecanismo de respuesta y retroalimentación, nos permite dimensionar la responsabilidad que tenemos como ciudadanos y ciudadanas. De parte de las y los servidores públicos, dignificar el servicio público implica modificar de fondo nuestras actitudes; supone reconocerse como sujeto de cambio permanente que permita acercar la administración a las y los habitantes del Distrito Federal. Significa diseñar reglas claras y practicar principios éticos para regular el desempeño honrado y transparente de sus acciones.

Con el SPDH, el ombudsman se propuso “dejar atrás la improvisación, la designación discrecional de los cargos administrativos, las promociones inducidas y el predominio de las lealtades individuales sobre la lealtad institucional”. El SPDH, expuso en aquella ocasión, “es un instrumento eficaz para reconocer el mérito y las capacidades profesionales. El formar parte del mismo, así como el dominio del conocimiento de los asuntos públicos, son elementos que tienen que acreditarse a través de procesos equitativos y transparentes que otorguen certeza y estabilidad a sus integrantes a través de la permanencia y continuidad”.

La construcción del SPDH, como el conjunto de reglas y procedimientos en materia laboral que brinda a las y los servidores públicos certeza sobre sus derechos y obliga-

³¹ CDHDF, Boletín de prensa núm. 17/2005, Presentación del Servicio Profesional en Derechos Humanos, México, D. F., 23 de febrero de 2005.

ciones, estabilidad en el empleo y profesionalización continua, ha implicado voluntad, disposición y sensibilidad para la comprensión del entorno; también ha exigido la participación abierta, tolerante e incluyente para definir el consenso como la condición más importante en el diseño y devenir institucional.

Como parte del SPDH se llevó a cabo el diseño y la elaboración del Catálogo general de cargos y puestos de la Comisión, que representa una herramienta esencial en el manejo de los recursos humanos porque coadyuva en el proceso de administración del personal en temas como planes de carrera, selección, movimientos y ascensos, valoración de puestos de trabajo, incentivos y evaluación de desempeño, entre otros, los cuales son relevantes para la integración de un clima laboral armónico y eficaz.

En su diseño tuvo un papel importante el Consejo de la Comisión. De acuerdo con la consejera Patricia Galeana Herrera, haber diseñado el SPDH fue un paso fundamental, ya que permite dar institucionalidad, es decir, que una institución se fortalezca en todas sus áreas. “Si bien se ha dicho que a las instituciones las hacen las personas, desde luego también se necesita una cabeza rectora que tenga el compromiso y el liderazgo que ha tenido el ombudsman; y para que esto no sea nada más cuando una persona con estas características está al frente de una institución, sino para que se pueda seguir su trabajo, el profesionalismo de sus miembros es fundamental”.

El SPDH en sus tres facetas —de defensa, promoción e investigación de los derechos humanos— ha significado una base que se ha ido haciendo más firme cada vez, lo cual permite dotar de herramientas a los miembros del Servicio para poder realizar ese trabajo, en cualquiera de esas tres áreas.

En 2009, la primera generación del SPDH llegó a la cuarta fase, después de lo cual se procedería a dar la titularidad en los cargos. Por otro lado, al personal administrativo también se le han impartido cursos de capacitación, procurando que todas y todos los trabajadores tengan una formación en derechos humanos, abordando temas como violencia intrafamiliar, equidad de género y relaciones laborales equitativas, entre otras.

En las áreas administrativas se ha capacitado en materia de derechos humanos a cerca de 70% del personal, ya sea en las labores que desarrollan o en algunas que sean de su interés. Esto ha redundado en el compromiso que ahora tiene el personal con la Comisión porque además de la estabilidad —que antes no tenían—, les ha dado prestaciones y niveles salariales adecuados, decorosos y sin diferencias que ofendan la dignidad de las y los trabajadores.

IMPULSO A LA MERITOCRACIA

Dorothy Estrada Tanck, ex titular de la DEIDI, refiere que el SPDH es uno de los productos más sólidos y más acabados de esta área, pues tiene que ver no solamente con la formación de la gente que ya está adentro de la Comisión, sino también con el engra-

naje de los procesos de selección de la gente que ingresa y con los mecanismos de ascenso al interior de la Comisión.

Sergio Santiago Galván, coordinador de asesores de la Presidencia, enfatiza que la intención del SPDH es que sea una herramienta de administración de recursos humanos con un sentido público, con el cual se quiere asegurar que sean las mejores personas quienes lo integren y permanezcan en él, pues para que puedan seguir perteneciendo a la Comisión dependen de dos aspectos fundamentales: la evaluación anual de su desempeño y su participación en el programa de formación.

De esta forma se ha contribuido de manera determinante a romper con los ciclos políticos a que está sujeta buena parte de la administración pública, los cuales provocan pérdida de la continuidad en el trabajo y en los programas, con perjuicio directo a la sociedad. Ahora “se trata de dar estabilidad, no permanencia, pues se tiene estabilidad en el empleo siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos”.

Así, lo que ahora se fomenta es la meritocracia. La gente que no alcanza las evaluaciones requeridas tiene que salir de la Comisión; ya ha sucedido, por lo que la presión y los cuestionamientos son patentes. Sin embargo, la evolución que ha tenido el SPDH permite decir a la ex titular de la DEIDI que se ha llegado a un buen momento, “ha logrado superar esos obstáculos e ir generando un espíritu de cuerpo, poco a poco. Falta fortalecerlo; es un servicio profesional muy joven, sobre todo si se compara con otros que hay en el sector diplomático o en el Poder Judicial federal, en donde la trayectoria es más amplia. Aquí estamos construyendo con base en nuestras experiencias, en nuestro propio mandato; ha sido un camino difícil”, plantea Dorothy Estrada Tanck.

Desarrollar el SPDH ha sido un proceso complicado que significó toda una preparación institucional y un diseño *ex profeso*, pues fue el primer servicio profesional de su tipo en América Latina. No se contó, por lo tanto, con experiencia previa ni referentes en la materia más allá del objetivo de construir espacio público. Hacia el octavo año de la gestión del ombudsman, de una plantilla de 443 empleados de la CDHDF, 187 ya eran plazas del SPDH.

“La idea es que tenemos que entender que quienes laboramos aquí somos servidores públicos, somos parte de un organismo constitucional autónomo. Ni somos gobierno, ni somos sociedad civil; somos un órgano de Estado que tiene la función constitucional de defender y promover los derechos humanos en la ciudad”, comenta Dorothy Estrada Tanck, quien ha encontrado que la asimilación de esta función y la construcción de un perfil de lo que significa ser servidor público que a la vez defiende y promueve los derechos humanos, ha sido parte del reto del modelo institucional de la Comisión, el cual se ha cumplido, en buena medida, a través del Servicio Profesional.

Para Román Torres Huato, director general de Administración de la CDHDF, el Servicio Profesional ha sido un gran acierto. “Ha redundado en una confiabilidad y en mejor desempeño de los trabajadores hacia la institución. Los trabajadores se sienten más comprometidos con la institución; a la mayor parte del personal se le ha capaci-

tado y, en el caso de las áreas sustantivas para los fines de la institución, la capacitación ha sido a 100 por ciento”.

Por su parte, Sergio Santiago Galván reitera que el SPDH “es una apuesta de mediano y largo plazo [para] construir un espíritu de cuerpo [en el] que las personas que lo integran se vean a sí mismas como profesionales. Todos somos profesionales y estamos entrelazados porque creemos en una causa y un compromiso, porque nosotros somos los técnicos, los que hacemos el trabajo; somos una institución, independientemente de quien ocupe el puesto político como presidente”.

COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON LA ACADEMIA

Los mecanismos de construcción colectiva de una cultura de derechos humanos en la ciudad de México también están fuertemente presentes en el trabajo que lleva a cabo la Comisión para profesionalizar a su personal. Parte de ello son los numerosos convenios realizados con universidades y diversas instituciones educativas y académicas, nacionales y extranjeras, que han contribuido con sus conocimientos y experiencia a desarrollar los contenidos de los programas que las y los integrantes del SPDH han venido cursando.

Para su desarrollo se han hecho alianzas estratégicas con numerosas instituciones con el fin de facilitar desde aspectos operativos, como fue el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), que facilitó sus instalaciones para algunos procesos de selección a los que se inscribieron gran cantidad de aspirantes a ocupar una plaza, hasta convenios de colaboración para cursos de capacitación, desarrollo de contenidos y criterios, y mecanismos de evaluación de los cursos y sus avances.

La lista es larga, la colaboración ha sido constante y los resultados muy fructíferos. Entre las instituciones nacionales y extranjeras con que se han llevado a cabo diversos convenios se encuentran la UNAM, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, la Universidad Iberoamericana y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). En suma, se ha hecho un trabajo muy fuerte con éstas y otras universidades de México y el extranjero.

Para desarrollar el Programa de Capacitación y Formación Profesional se firmaron acuerdos de colaboración que permitieron contar con la asesoría técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica (IIDH), el Centro para la Justicia y el Derecho Institucional (Cejil), la Academia de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la American University Washington College of Law y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales de Chile, tendientes a la definición académica del SPDH y otras actividades relativas a formación y capacitación. En esta labor participaron profesoras y profesores con nivel de doctorado (35%), maestría (50%) y licenciatura (15 por ciento).

El trabajo realizado en forma conjunta con esas instituciones ha permitido un mayor y mejor aprovechamiento de los limitados recursos materiales y financieros con que cuenta la Comisión.

Ejemplo de esta colaboración es el programa de formación de la maestría en Derechos Humanos con la Flacso, que tiene una línea de investigación importante sobre Estado de derecho, democracia y derechos humanos, desarrollada con el objetivo de formar jóvenes investigadores en estas temáticas y promover una segunda formación para profesionales que están en activo.

Giovanna Valenti Nigrini, directora de esta institución, destaca que Emilio Álvarez Icaza Longoria, “fue el principal impulsor de este posgrado con un total convencimiento de la importancia que tiene la actualización, en primer lugar, de las personas que trabajan en la Comisión, pero también de la relevancia que tiene que otras comisiones se puedan incorporar a este proceso de formación, lo mismo que miembros de la sociedad civil y del gobierno”.

Egresado de la maestría en Ciencias Sociales de esta facultad, Álvarez Icaza Longoria es con su trabajo, a juicio de Giovanna Valenti Nigrini, un ejemplo de la visión integral que se tiene con una formación en ciencias sociales, lo que le ha permitido abordar la problemática asociada a la promoción y defensa de los derechos humanos.

Karina Ansolabehere Sesti, catedrática del Programa de Posgrado en Derechos Humanos de la Flacso, comenta que lo que aporta la formación en ciencias sociales al trabajo en materia de derechos humanos es una visión distinta en la medida en que los derechos humanos no son sólo un problema jurídico.

Hay una dimensión jurídica insoslayable; nosotros siempre decimos que si lo jurídico no está presente, lo de derechos humanos es pura poesía. Pero hay una dimensión que no es jurídica que tiene que ver con situaciones estructurales que dan lugar a las violaciones, y que el análisis estrictamente normativo de aplicación del derecho no cubre, no son preguntas que se hace; y es ahí donde las ciencias sociales o por lo menos una reflexión interdisciplinaria, como es la característica del equipo de la CDHDF, ayudan mucho a tener una visión más amplia de los derechos humanos.

En el eje de profesionalización del Modelo de Gestión de la CDHDF está implícito, en este sentido, el reconocimiento de que no sólo se trata de analizar el cumplimiento o incumplimiento de normas sino también de abordar el tema de los derechos humanos con situaciones sociales, con relaciones que a veces generan círculos viciosos donde se reproducen las violaciones. Desde este enfoque, la formación en ciencias sociales ayuda a tener una visión más integral, más amplia y más compleja de la problemática de los derechos humanos; “yo creo que ése es el principal aporte y es lo que vemos en el estilo de gestión de la Comisión”, aprecia Karina Ansolabehere Sesti.

Haber desarrollado a lo largo de la gestión del ombudsman un estilo de trabajo proactivo, que detecta los problemas asociados a la violación de derechos humanos y plantea propuestas de solución integrales, es un logro estrechamente relacionado con el impulso de la profesionalización del personal de la Comisión desde esta perspectiva. “Parece que es una gestión mucho más orientada a la resolución de problemas que preocupada por los límites normativos de sus atribuciones, y creo que eso sí tiene que ver con una visión distinta de los problemas de derechos humanos que la da una formación diferente, una cultura profesional diferente”.

Esta visión permite, por ejemplo, identificar los distintos actores involucrados y valores que no siempre son compartidos por los mismos, así como ciertas tradiciones e intereses diversos que propician el cumplimiento o incumplimiento de las normas, e incluso la misma elaboración que se hace de ellas desde contextos socioeconómicos específicos. Apreciar esto aporta mejores herramientas para orientar el trabajo de las y los defensores y promotores hacia el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Esta perspectiva ha estado presentes en los programas de formación integral que forman parte del eje de profesionalización, en el cual hay un reconocimiento del estrecho vínculo que existe entre los derechos humanos y la democracia.

La CDHDF ha sido una institución muy preocupada por la formación de recursos humanos en un sentido sistemático. “Eso se ve en el servicio civil de carrera, [hay] todo un esfuerzo por dejar una estructura que pueda permanecer y que no esté atada a cambios de presidentes de la Comisión. Me parece que ese probablemente es el indicador, la señal más fuerte del interés [que existe] en la sistematización y en dotar de un buen grado de estabilidad y previsibilidad a instituciones tan nuevas en la vida de México”, comenta Karina Ansolabehere Sesti.

De la maestría en Derechos Humanos de la Flacso han egresado dos generaciones en las cuales la Comisión ha becado a un número importante de alumnas y alumnos que la cursaron. Con ello ha buscado un proceso de formación sistemática, coherente, que evite los cursos dispersos y que las y los entrene en un programa que les dé una visión integral que ponga al personal en la punta de los debates jurídicos y sociales, lo que es valioso para las más múltiples disciplinas que aún carecen de formación específica en el tema de los derechos humanos.

También se llevó a cabo un convenio de colaboración con la American University College of Law de Washington, D. C., Diego Rodríguez Pinzón –codirector de la Academia de Derechos Humanos y Leyes Humanitarias de esta institución, aporta su testimonio al respecto:

La colaboración con la CDHDF se ha dado con el propósito común de promover la integración de la temática de los derechos humanos en la cultura jurídica de México. Es así como buscamos internalizar el tema en la comunidad de juristas, ya sea a través de las facultades de derecho de las universidades o de la comunidad de abogados en lo colegios de abogados,

las entidades públicas, organizaciones no gubernamentales, etc. Asimismo, hemos buscado siempre dar a conocer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su jurisprudencia como guía para la acción nacional, ya sea en el diseño de normas por parte de la Legislatura, de medidas administrativas por parte del [Poder] Ejecutivo, o de decisiones judiciales por parte de los tribunales.

Hemos logrado establecer un vínculo permanente para entrenar en Washington, D. C., a funcionarios de la CDHDF. Lógicamente la limitación para este tipo de iniciativas es la disponibilidad de recursos; pero con el concurso y esfuerzo de nuestra Academia de Derechos Humanos y Derecho Humanitario y la CDHDF hemos podido traer año tras año a profesionales que han recibido entrenamiento intenso durante varias semanas, conociendo el estado del arte en las diferentes áreas del derecho internacional de los derechos humanos, además de conocer y desarrollar lazos con expertos e instituciones internacionales de la OEA, la ONU, Europa, África, etc. Los funcionarios asistentes han podido dar a conocer a la comunidad internacional de los derechos humanos el trabajo intenso y fructífero que la CDHDF ha realizado en los últimos años. Por ejemplo, hemos organizado conferencias con asistentes de la CDHDF para presentar ante la comunidad de Washington, D. C., la problemática mexicana y la forma como la Comisión está abordando esos temas.

Conozco la vocación constante de la CDHDF en diseminar los estándares internacionales de derechos humanos y empoderarse con ellos para realizar trabajo en el ámbito del Distrito Federal. Por ejemplo, el trabajo de la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones y todo lo relacionado con reparación del daño en casos de violaciones a derechos humanos, es sin duda un gran avance institucional en México, tomando en cuenta la visión todavía muy formalista de algunos operadores jurídicos y judiciales. La CDHDF se ha constituido en una alternativa real para las víctimas ante la precaria respuesta de las tradicionales autoridades estatales. De esta manera, la CDHDF es también un factor de cambio de ciertas instituciones anquilosadas que ya no responden adecuadamente al México moderno.

Desde la distancia la percepción que tengo es que la Comisión ha hecho un trabajo excepcional en el Distrito Federal. La CDHDF, bajo la dirección de Emilio Álvarez, se ha constituido en un bastión democrático en la lucha por los derechos humanos. Ha llenado vacíos dejados por otras entidades, respondiendo a las aspiraciones de justicia de los habitantes del Distrito Federal. Más aún, es un modelo a seguir en materia de ombudsman y referente obligado en el ámbito internacional y comparado.

PERSPECTIVA CRÍTICA

La estrecha vinculación de la CDHDF con instituciones académicas es muestra palpable de su apertura, disposición e interés por alimentar una perspectiva crítica de y desde su trabajo. En este aspecto pone el énfasis María Isabel Belasteguigoitia Rius, directora del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), de la UNAM, quien lo plantea así:

Una comisión de derechos humanos vinculada con la academia es una comisión que acepta la crítica, que acepta a los especialistas, que los consulta, que los escucha, que se vincula con ellos, que está alerta del conocimiento que se produce con relación a la violencia [y] a formas de discriminación, [entre otros temas].

Este aspecto se aprecia tanto en el trabajo de las y los consejeros, pues ellos también representan la perspectiva académica, como en la colaboración que ha tenido la CDHDF con diversas instancias académicas, de cuyas aportaciones se ha nutrido al elaborar las recomendaciones que emite con miras a una reparación inmediata del daño provocado por violaciones a derechos humanos, y para los trabajos más elaborados que el personal de Comisión ha venido realizando en los últimos ocho años, como los informes especiales y el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, en cuyo contenido también se aprecian los logros en materia de profesionalización.

Desde la academia se aporta experiencia temática y conocimiento para que los diagnósticos, los informes, las medidas que se tomen y las recomendaciones que se hagan, se fundamenten en una base científica y humanista. “Además somos críticos, somos gente con un compromiso con toda la sociedad, pero en especial con los que están excluidos de los sistemas de ciudadanía”, por lo cual se aprecia que la producción de conocimiento que aporta la academia, conduce a este país por la vía de la justicia social.

La directora del PUEG pone el énfasis en esa perspectiva crítica y en el compromiso social:

La UNAM tiene un compromiso social muy fuerte; en este sentido, el papel del ombudsman de acercarse a la academia es acercarse a una institución que produce crítica, y además acercarse en cuanto a informes y diagnósticos quiere decir que quiere esa visión crítica en el seno de su propia construcción de conocimiento.

Las universidades lo que hacen es generar todo un capital crítico y el ombudsman tiene un discurso apuntalado que es un discurso también académico. Emilio Álvarez es muy activo y muy pragmático, pero también es muy académico. Nosotros siempre contamos con el ombudsman como parte de un proceso de formación y consolidación; él tiene el don de la palabra y de transmitir discursos no dogmáticos o palabreros. Somos una universidad; entonces lo que hacemos es fomentar a partir de cursos, conferencias, mesas redondas, [inter]-cambio de ideas, cartas [y] libros; el ombudsman, por ejemplo, publicó con nosotros dos artículos en un libro sobre la despenalización del aborto.

Nosotros no construimos política pública, a diferencia de los legisladores, las instituciones públicas y las OSC; nosotros estamos para trabajar en conjunto con diputados, con organizaciones no gubernamentales [ONG, otra forma de llamar a las organizaciones de la sociedad civil] y [para] ayudarlos a ellos a empujar políticas públicas [...] y con lo que contamos es con un ombudsman que responde a muchas de nuestras solicitudes de venir a participar en mesas redondas, a publicar artículos en libros, a ser parte de nuestros seminarios, a dar conferencias, porque no somos ONG ni somos diputados; somos un programa universitario.

¿Y qué hace un programa universitario? Educa, publica, da clases, da conferencias, alerta sobre los temas, hace mesas redondas, hace páneles, impulsa, se congrega con diputadas, y entonces hace una carta muy bien redactada, muy bien escrita, y trae y firman escritores [y] periodistas; nosotras somos parte de una cadena que ayuda a articular política pública.

De todo este trabajo también se ha visto beneficiado el eje de profesionalización de la CDHDF y, en general, los seis que integran el Modelo de Gestión, pues también con las instituciones académicas se han desarrollado diversas alternativas de colaboración que, en conjunto, refuerzan las vías del diálogo e interacción con la sociedad civil y una perspectiva integral en la construcción de la cultura de los derechos humanos en la que se incluye el respeto a las opiniones diversas, incluso contrarias, sin detrimento de la construcción de acuerdos.

APERTURA EN EL DIÁLOGO

En este sentido es ilustrativa la colaboración que ha tenido la CDHDF con la Universidad Panamericana, de la que da testimonio Miguel Ángel Lugo Galicia, profesor e investigador del Departamento de Derecho de esta universidad:

Es una relación muy especial la que hay entre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Universidad Panamericana en la gestión del ombudsman Emilio Álvarez Icaza Longoria, porque durante la famosa controversia sobre la ilegalidad de la interrupción del embarazo hubo dos puntos de vista encontrados y nuestra institución estaba en el punto de vista contrario al que defendió la Comisión. Además, hay algunas otras cosas de derechos reproductivos que no defiende ni apoya nuestra institución.

Sin embargo, fuera de estos campos, hemos tenido buena colaboración, buena participación, buen entendimiento, y creo que eso habla bien de la gestión del ombudsman porque ha permitido el diálogo.

Entonces, independientemente de todo lo que otras personas puedan decir acerca de la cultura de los derechos humanos, de los derechos de las personas con discapacidad, de las personas adultas mayores, aquí el testimonio relevante es que sí hubo apertura en el diálogo; es decir, que la cultura de los derechos humanos se construye con un diálogo entre posiciones que parecen irreconciliables pero [que] tienen muchos puntos de vista y contactos que uno no se imagina.

Entonces ahí yo comenzaría diciendo que es una relación muy especial pero se construye con base en el respeto; y tanto la Comisión como el ombudsman aprecian que la Universidad Panamericana colabora con estas tareas, sobre todo [en la elaboración del] Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos [del Distrito Federal].

Creo que sí han avanzado mucho en su trabajo, La Casa del Árbol, las ferias de derechos humanos, también los informes especiales que saca la Comisión apuntalan la labor de cultura de [los] derechos humanos [...] yo creo que el sueño dorado de los que trabajan en

derechos humanos debería ser tener un programa especial de radio [o] de televisión sobre el contenido de derechos humanos para llegar más hacia la gente que no conoce.

Lo hecho por la Comisión tiene utilidad, sí; instrumento extraordinario, sí; cuestión de orientar acciones de gobierno, también. Todos esos méritos son innegables, participación de diversas instancias, pero con el programa de la difusión y de la cultura de los derechos humanos se lograría más.

¿Y qué pasa con la cultura de derechos humanos y el sector privado? La Comisión tiene, por definición constitucional, que considerar el tema de las violaciones exclusivamente a partir de las que comete la autoridad; creo que en este país hace falta más trabajo de solidaridad o de cooperación para vencer esa barrera.

También convendría aplicar algunos instrumentos de [las] ONG. Yo tengo uno que me parece muy importante que se llama “Las 100 herramientas para la tolerancia”, y son consejos que se difunden para aplicar en la escuela, trabajo, comunidad, incluso hasta en los centros deportivos. Esos consejos aplicados junto con la guía estarían como en una especie de plan piloto para elevar ese nivel de participación.

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

El proyecto que impulsó Álvarez Icaza Longoria con la Unión Europea se planteó extender sus beneficios en cuanto al desarrollo de estrategias de fortalecimiento institucional y profesionalización hacia más comisiones que trabajan a nivel estatal en México. Fue un proyecto que reveló tanto el gran potencial de colaboración interinstitucional que se puede desarrollar como las dificultades y obstáculos que se pueden presentar cuando no hay consensos.

Se trató de una apuesta estratégica para fortalecer las capacidades de defensa, protección, promoción y educación de las instituciones del sistema no jurisdiccional en México, que en 2004 dio vida al Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos (PFIOPDH), el cual contó por dos años con el financiamiento de la Comisión Europea y de la Fundación MacArthur, y con la asesoría técnica del IIDH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH).

La atención se centró en la capacitación para la adopción de estándares internacionales en la práctica cotidiana de los OPDH, y para incrementar sus capacidades de diálogo, coordinación y concertación entre ellos mismos y con actores y autoridades locales, federales e internacionales, así como con representantes de la sociedad civil organizada, a fin de lograr una mejor protección y promoción de los derechos humanos en las instancias antes mencionadas.³²

³² CDHDF, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

El testimonio del jurista Manuel Vidaurri Aréchiga, ex procurador de Derechos Humanos de Guanajuato; y de Magdalena González Vega, ex presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de San Luis Potosí, es elocuente sobre el proceso y los logros alcanzados por este proyecto:

Manuel Vidaurri Aréchiga (MVA): Entre la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato (PDH) y la CDHDF se estableció una relación de trabajo muy intensa, productiva y sobre todo plena de esfuerzos conjuntos por alcanzar mejores formas de proteger, promover y divulgar los derechos humanos. Afortunadamente, encontré en Emilio Álvarez Icaza Longoria a una persona generosa con sus ideas y claramente comprometida con todo aquel proyecto que impulsara la elevación de la calidad del trabajo en la materia.

Magdalena González Vega (MGV): Yo llegué a la Comisión Estatal de Derechos Humanos [de San Luis Potosí] el 1 de abril de 2001; en este año llegó también a la del Distrito Federal el maestro Álvarez Icaza Longoria. Fue un año de cambios porque coincidimos muchas de las comisiones en fechas, y pronto nos dimos cuenta de que había coincidencias en los objetivos que teníamos, en los ideales que teníamos y en las ganas que teníamos de trabajar. La experiencia en San Luis Potosí para mí fue una experiencia muy positiva porque creo que la Comisión mejoró notablemente, creció notablemente.

Debo decir que ese crecimiento de la Comisión de San Luis tuvo siempre el apoyo del maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria de la Comisión del Distrito Federal; a nosotros nos tocó, al año siguiente [de] que llegamos, participar en el Comité Directivo de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

MVA: Nos conocimos en el marco de un congreso de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH), en donde resultamos electos varios titulares de organismos estatales como integrantes de la [mesa] directiva de la mencionada federación: Juan Alarcón (Guerrero) como presidente, Magdalena Beatriz González Vega (San Luis Potosí, secretaria); Emilio Álvarez Icaza Longoria (Distrito Federal, tesorero), y Manuel Vidaurri Aréchiga como primer vicepresidente. Otras personas, que ahora no recuerdo, quedaron a cargo de las tres vicepresidencias. Este primer contacto con Emilio sirvió para iniciar una relación de trabajo muy productiva basada en el respeto, la colaboración y, sobre todo, en la camaradería.

Una vez integrada la mesa directiva, decidimos impulsar fuertemente la presencia de la FMOPDH y surgió la idea de buscar apoyos internacionales que facilitaran la realización de un plan de trabajo que apuntaba al fortalecimiento y desarrollo de los organismos públicos estatales, especialmente en las áreas de defensa y educación.

Se organizaron entonces una serie de visitas a instancias internacionales: la oficina del representante de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del representante de la Unión Europea, personal de la Fundación MacArthur [y] la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, entre las que recuerdo ahora.

Buscábamos elevar la capacidad de interlocución de los organismos públicos de derechos humanos con las instancias nacionales e internacionales que tenían que ver con la materia, nos parecía lo más natural. Una de las aportaciones del ombudsman capitalino a este plan

de trabajo de la FMOPDH fue, precisamente, fortalecer a los organismos a través del desarrollo de un proyecto que resultó financiado por la Unión Europea y la Fundación MacArthur.

MGV: Considero que ese apoyo se logró gracias a la intervención de él, pues tenía la idea de que ese proyecto para el fortalecimiento interinstitucional llegara a todas las comisiones de derechos humanos.

MVA: Este proyecto se aprobó en la asamblea de la FMOPDH celebrada en Manzanillo, pero después algo “raro” pasó y se desarticuló en una asamblea extraordinaria de la misma Federación, celebrada en el Estado de México. Extrañamente, cuando se presentó en Manzanillo la idea de recibir apoyos internacionales y con ello fortalecer mediante la capacitación y formación de los funcionarios al más alto nivel, se celebró la iniciativa y se votó favorablemente. Sin embargo, luego vinieron una serie de señalamientos francamente desbordados, expresados por integrantes de la FMOPDH, que ya lo había aprobado, diciendo cosas tales como –palabras más, palabras menos–, que “los belgas vendrían a demandarnos por el manejo de los recursos”, que “nos llevarían a sus tribunales”, que si este proyecto “era una forma de entregar al país a manos de los extranjeros”. Llegaron a decir que Álvarez Icaza Longoria, Alarcón, González Vega, Óscar Loza (Sinaloa) y yo “éramos agentes que operábamos a favor de fuerzas del exterior”, y más barbaridades.

Todo en semanas de diferencia; de tal manera que luego, desconociendo su palabra, determinaron que no se siguiera con el proyecto y que devolviéramos el dinero que ya se había recibido por parte de la Unión Europea.

El representante de esta oficina europea, que no daba crédito a lo que pasaba, nos contó que en sus largos años de experiencia trabajando para la cooperación internacional nunca le había tocado un caso donde un país, después de haber recibido los apoyos solicitados, los devolviera; incluso, al parecer, ni siquiera se tenía un protocolo de reingreso de los recursos. Lo más vergonzoso de todo esto es que el propio representante asistió a la triste asamblea extraordinaria de Toluca.

Nosotros, es decir los referidos integrantes de la [mesa] directiva, con excepción de los tres vicepresidentes restantes que también votaron luego en contra, regresamos totalmente abatidos; y de camino a la ciudad de México, en un restaurante de la carretera, decidimos presentar nuevamente el proyecto, pero ya solamente los organismos que, a partir de ese nefasto día toluqueño, afianzamos nuestra amistad y compromiso personal con el mandato institucional.

MGV: Este proyecto finalmente se logró por la constancia, la perseverancia, y los buenos oficios y buenas relaciones del ombudsman del Distrito Federal; entonces logramos un proyecto muy interesante en el que lo básico fue la capacitación para la gente de las comisiones de derechos humanos.

MVA: Lo interesante de este proyecto es que era tan bueno y estaba tan bien sustentado que, extraordinariamente, logro recibir el apoyo dos veces, y siempre concursando frente a otros proyectos internacionales. Ésta fue la primera vez que nuestro país recibió apoyos para fortalecer organismos públicos de derechos humanos.

MGV: Tuvimos un curso de alta formación en derechos humanos y tuvimos mesas de trabajo periódicas; y fue un trabajo durante dos años, un trabajo muy intenso. Yo me felicito por haber podido participar, porque fue –yo creo–, el proyecto más valioso en el que

pudo trabajar la Comisión de Derechos Humanos [de San Luis Potosí], y que se queda ahí como legado; porque ahora que yo me despedí pues pude ver cómo la gente está contenta, está agradecida por esa oportunidad, considerando que las comisiones empezaron de una manera muy deficiente en cuanto a lo que se tenía y se podía.

Uno de los cambios fundamentales es esto, el fortalecimiento de la institución a través de la capacitación de su personal. Dos, la relación con las autoridades mejoró notablemente, hubo mucha cercanía en capacitación; yo les decía “cómo puedes exigirle a alguien que haga algo si no lo conoce; entonces vamos acercándonos a las autoridades”.

MVA: Los resultados del programa de fortalecimiento institucional quedaron documentados. Se publicaron varios libros que recogen la memoria de los eventos realizados, los visitantes y expositores que atendieron nuestra convocatoria, la participación de organizaciones civiles, la evaluación de los resultados; en fin, todo aquello que demostró que quienes apostaron al fracaso del proyecto y denostaron sus propósitos estaban equivocados.

A partir de Toluca, la relación con los y las colegas cambió drásticamente con nosotros (titulares de los organismos del Distrito Federal, Guanajuato, San Luis Potosí, Guerrero, Sinaloa y Querétaro). No fue fácil la relación con la FMOPDH, misma que se dividió en dos bandos; por un lado, los que ya mencioné; y por el otro, el resto de organismos que asumieron un frente opositor a cualquier idea que proviniera de nosotros.

No fue nada sencillo, pero esto nos hizo notar el tamaño del reto que teníamos ante nosotros, especialmente de cara a materializar los principios de autonomía e independencia —características distintivas del ombudsman—, incluso frente a nuestros propios colegas.

El programa de fortalecimiento a organismos públicos de derechos humanos no fue la única idea. También se organizó el primer congreso de organismos autónomos, del que luego surgió la Red de Organismos Públicos Autónomos de México, que a la fecha ha realizado ya cuatro congresos (Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa y recientemente el Distrito Federal) y que constituye el punto de encuentro de instituciones relacionadas con cuestiones electorales, acceso a la información, tribunales de justicia y de índole contenciosa administrativa, universidades públicas y órganos de fiscalización y de derechos humanos. Fue todo un éxito que busca mejorar este tipo de organizaciones para realizar un trabajo más profesional.

Con la CDHDF coincidimos en muchos temas y sobre todo en la forma de abordarlos. Uno de éstos se refiere al establecimiento de un servicio profesional de carrera, en donde la CDHDF es pionera y a donde, desde Guanajuato, acudimos para recibir asesoría y apoyo, el que se nos brindó sin condición alguna, como en todo lo demás.

MGV: Quiero enfatizar que la unión hace la fuerza, dice un dicho, y que creo que estas siete comisiones que trabajamos unidas tuvimos y dimos buenos resultados, creo yo; obviamente, aunque no creamos, las comisiones tienen un peso político y, como tal, las reacciones de los gobiernos son diferentes.

MVA: El Modelo de Gestión impulsado por ombudsman capitalino me parece muy interesante. Se apoya en la transparencia y en la medición de resultados. Se ha sabido rodear de gente capacitada, sensible, con compromiso y, sobre todo, imaginación y generosidad. La respuesta a todas nuestras solicitudes de apoyo fue siempre afirmativa y libre de contra-

prestaciones. La presencia de la CDHDF en el contexto nacional, no obstante que su competencia se circunscribe sólo al Distrito Federal, genera y orienta a la opinión pública.

Otro dato interesante es que tuve la oportunidad de participar en diversas reuniones sobre problemáticas de derechos humanos en varios países de Centro y Sudamérica, y en todos ellos siempre constaté que Emilio es una persona apreciada y reconocida por su trabajo y dedicación. En Guatemala participamos como invitados del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos; en Panamá acudimos como observadores del referéndum sobre obras de ampliación en el canal.

En Costa Rica visitamos la Corte y la sede del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; en Washington visitamos la Comisión Interamericana, y en todos éstos y otros espacios y lugares más me percaté de que Álvarez Icaza Longoria sí es un referente mexicano solvente, creíble y confiable en materia de derechos humanos.

Finalmente, con independencia de los logros y avances, que en materia de derechos humanos siempre deben ser observados con prudencia y sin triunfalismos, debo decir que gracias a la adversidad bajo la que tuvimos que realizar nuestra tarea fue que logré afianzar mi amistad y reconocimiento por el trabajo de Emilio Álvarez Icaza Longoria, trabajo que siempre he caracterizado por su sinceridad, valentía y visión.

MGV: Logramos dar un avance, creo que el reto para las demás comisiones es sacudirse ese aspecto de nada más verlo como algo político; creo que se tiene que tener una visión diferente de las comisiones de derechos humanos. Creo que el modelo es éste que se propuso, que habla de mantener una postura autónoma, de no buscar el acercamiento político con el gobierno sino el saber que somos un factor de equilibrio.

Durante la presentación del *Informe anual 2003* de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria informó a las y los integrantes de la ALDF acerca de esta experiencia de colaboración interinstitucional en los siguientes términos:

Como es de su conocimiento, después de más de un año de gestiones con la Comisión Europea y la Fundación MacArthur, la Federación [Mexicana] de Organismos Públicos de Derechos Humanos obtuvo un financiamiento de cerca de un millón de dólares para la capacitación y el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional en México. Este proyecto, primero en su tipo, fue aprobado junto con otros 65 de entre un total de 528 proyectos de todo el mundo. Esta iniciativa había sido aprobada por la mayoría de los integrantes de la Federación y formalizada mediante la firma de su Comité Directivo; además, ya se había recibido parte del financiamiento. Lamentablemente, un grupo de comisiones de derechos humanos cambió de opinión y canceló el proyecto, sentando un vergonzoso precedente en la cooperación internacional.

Después de este incidente, siete organismos públicos de derechos humanos ([de] Guerrero, San Luis Potosí, [el] Distrito Federal, Guanajuato, Chiapas, Sinaloa y Querétaro), junto con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, nos dimos a la tarea de retomar la iniciativa. Un nuevo proyecto fue aprobado por las mismas instancias (la Comisión Europea y la Fundación MacArthur), con un monto de más de nueve millones de pesos

con los que se podrá realizar una serie de acciones que ayudarán significativamente al fortalecimiento de estas instituciones y de organizaciones de la sociedad civil.

AMPLIAS SENDAS DE COOPERACIÓN

A pesar de las dificultades, los caminos de la cooperación han comprobado ser mucho más anchos y en ellos siempre se abren nuevas alternativas que han sido buscadas, impulsadas y aprovechadas por la CDHDF para avanzar en el fortalecimiento institucional con perspectiva de derechos humanos, no sólo de sí misma sino también de otras comisiones a nivel nacional, de OSC e instituciones del sector público, con base en el Modelo de Gestión y sus seis ejes.

Roberto Cuéllar Martínez, director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), también tuvo conocimiento del proyecto con la Unión Europea y de la forma en que se revirtió la problemática para aprovechar el clima de colaboración que se generó entre las y los participantes que siguieron adelante y comenta:

El programa Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos surge gracias al financiamiento de la Comisión Europea como una propuesta de interlocución y diálogo entre distintos actores involucrados en la vigencia de los derechos humanos que, convencidos de la necesidad de acercar y conjugar los esfuerzos nacionales e internacionales en la materia, decidieron llevar a cabo actividades y estrategias específicas tendientes a revisar sus prácticas institucionales e incorporar estándares y criterios internacionales sobre la promoción y protección de los derechos humanos.

Esta iniciativa se pudo cristalizar gracias al esfuerzo del maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria, que logró vencer muchos obstáculos y gracias a su liderazgo se pudo desarrollar este programa. Cabe señalar que es la primera vez que se lleva a cabo un proyecto de esta naturaleza entre seis organismos públicos de derechos humanos: Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa, lo que sin duda constituye un valioso esfuerzo en la promoción y protección de los derechos humanos.

De esta forma, el eje de profesionalización ha avanzado y se ha fortalecido, no sólo por la evolución positiva que ha tenido el SPDH al interior de la CDHDF, sino también debido a que se han llevado a cabo una serie de eventos que han incidido de manera favorable en el fortalecimiento institucional de diversas organizaciones, públicas y privadas, que tienen a la defensa y promoción de los derechos humanos como parte central o muy importante de su agenda por reconocerlas como factores fundamentales de la consolidación democrática.

Otras actividades y eventos que se han realizado en este sentido son: la conformación de redes de defensores y educadores en derechos humanos, los cursos interdisciplinarios de alta formación en derechos humanos; cinco seminarios interinstitucionales, un

encuentro de consejos y cuerpos directivos de las instituciones participantes y cuatro mesas de diálogo. Entre ellas destacan la que se llevó a cabo en abril de 2004 con la corte y la comisión interamericanas de derechos humanos en San José, Costa Rica, titulada Los ombudsmen y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; y la realizada en Washington, D. C., de febrero a marzo de 2005, nombrada Los Organismos Públicos de Derechos Humanos de México y el uso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en la que participaron las y los titulares y funcionarios de los OPDH del Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa.

En estos casos, la combinación de actividades prácticas, académicas y de interlocución que se llevaron a cabo tuvo un notable impacto en la visión que se tenía entre los participantes de los órganos del sistema interamericano de Derechos Humanos.

Destacan también los dos cursos interdisciplinarios de alta formación en derechos humanos realizados en la ciudad de México en julio de 2005 y de 2009, los cuales contaron con la participación de personalidades de 23 países, expertos y expertas de Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de derechos humanos y de prestigiadas y prestigiados académicos nacionales e internacionales, como el presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el representante Regional para América Latina y el Caribe de la OACNUDH y la presidenta de la Asamblea General del IIDH, entre otros destacados especialistas en la materia, además de representantes de por lo menos 17 entidades de la república mexicana.

Este tipo de cursos no tienen precedente en cuanto a la capacitación en materia de derechos humanos en México y en América Latina, ya que, excepto el que organiza anualmente el IIDH, es la primera vez que se lleva a cabo una iniciativa de tales dimensiones en la región, considerando el número de horas trabajadas, la calidad y el número de expertos y expertas internacionales, el número de participantes y el origen multisectorial de éstos.

Fruto del trabajo realizado por las redes de defensores y educadores en derechos humanos fue el documento llevado a la Reunión de Compromisos en el que titulares y directivos de los OPDH se comprometieron a hacer modificaciones sustanciales al interior de sus instituciones. La CDHDF destaca al respecto que “esto ha redundado en la profesionalización tanto de los organismos en sí como de las y los servidores públicos que laboran en ellos. Esto implica también haber elevado el rango de eficacia de las instituciones participantes en beneficio de la población que acude a los mismos y de la comunidad de derechos humanos de las entidades federativas de los socios”.³³

La lista de actividades promovidas por la CDHDF orientada al fortalecimiento de los OPDH es larga. A ella se suman los eventos relativos al encuentro Derechos Humanos y Metrópolis, de proyección internacional, propuestos para analizar la situación de los derechos humanos y los retos que esto conlleva en las grandes metrópolis. Dorothy

³³ *Ibid.*, p. 69.

Estrada Tanck, ex titular de la DEIDI, señala que “la idea es compartir con los ombudsmen, las defensorías del pueblo o instituciones similares de otras grandes ciudades del mundo, las experiencias y también mejores prácticas para la defensa de los derechos humanos y de la seguridad humana, de la seguridad pública y [de] la justicia en conglomerados urbanos como la ciudad de México”, que en sus 16 delegaciones alberga a cerca de nueve millones de habitantes, cifra que se eleva a 20 millones considerando toda la zona metropolitana.

Este aspecto también está directamente relacionado con el fortalecimiento institucional, pues es muy distinto el reto que enfrenta, por ejemplo, la CDHDF, al de la Comisión de Tlaxcala o de cualquier otra ciudad de la república mexicana o de otro país. Cada una tiene diferentes objetivos y diferentes obstáculos que vencer.

En la perspectiva de la ex titular de la DEIDI:

Ciertamente aquí en el Distrito Federal, el nivel de especialización técnica que se requiere, por ejemplo, para todos los problemas relacionados con agua, con medio ambiente, servicios públicos, transporte, infraestructura urbana; todo eso que tiene que ver con el goce de los derechos humanos es realmente difícil, tanto en materia de defensa, en el momento de estudio de la queja, como en lo que tiene que ver con la educación. La cantidad de grupos en situación de vulnerabilidad o de marginación en esta ciudad es enorme, el trabajo es muy amplio.

Eso es lo que se analizó en ese evento, que fue parte de la profesionalización en que se está trabajando.

OPA: INSTRUMENTOS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Otros eventos de notable relevancia fueron los congresos de organismos públicos autónomos (OPA), de los que se han realizado cuatro entre 2006 y 2009. Estos son promovidos por la CDHDF con la participación del IFE y otros institutos electorales locales, el Banco de México, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFO-DF), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y otros organismos públicos de derechos humanos del país, quienes se reúnen para analizar qué significa y cómo ejercer la autonomía como factor de la consolidación democrática.

El primero de ellos se celebró en Guanajuato y a él asistieron y 100 servidoras y servidores públicos de trece entidades del país, quienes participaron abordando los temas de autonomía, gestión y rendición de cuentas. Ese primer congreso originó la Declaración de Guanajuato, en la que se reconoció la importancia de fortalecer la autonomía de los OPA, y de promover una cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

Respecto al segundo congreso, la cita fue en Culiacán, Sinaloa, y contó con la asistencia de 130 representantes de organismos públicos (30 más que el primer año) provenientes de 11 entidades federativas, quienes abordaron los temas de profesionalización, control y transparencia. Esa vez los principales logros fueron la creación de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM), que tiene por objeto intercambiar información y compartir experiencias orientadas al fortalecimiento de los mismos. En esa ocasión se promulgaron los Acuerdos de Sinaloa, cuya finalidad fue concentrar 10 conclusiones³⁴ y compromisos para fortalecer la autonomía, la transparencia, el control y la profesionalización de los OPAM.

En cuanto al tercer congreso nacional, se propuso reflexionar crítica y propositivamente sobre los temas de autonomía, reformas legislativas y gasto público, pues se ha considerado que es imprescindible continuar intercambiando experiencias, unificar criterios y emprender acciones conjuntas.

Hacia el cuarto congreso se planteó analizar los principales retos que actualmente deben afrontar este tipo de organismos en un régimen democrático. De acuerdo con

-
- ³⁴ 1. Reconocer la necesidad de reforzar las acciones para fortalecer la autonomía, la transparencia, el control y la profesionalización de los OPAM, como elementos esenciales de un Estado democrático de derecho.
2. Considerar que el derecho a la información y la transparencia son elementos clave de legitimidad de los OPA, por lo que se acuerda avanzar hacia una apertura con convicción probada, regida bajo los principios de publicidad de la información y confidencialidad de los datos personales.
3. Reiterar su compromiso de fomentar la cultura de legalidad, transparencia, honestidad y eficacia en el manejo de los recursos públicos, que busque consolidar e incrementar la credibilidad de la función pública, fortalecer las instituciones e incidir en un aparato administrativo más eficiente.
4. Subrayan la importancia de avanzar en el diseño y aplicación de criterios mínimos en materia presupuestal y administrativa, que permitan homologar el ejercicio del gasto público.
5. Reiterar su compromiso para consolidar los principios de independencia, autoridad moral y autonomía, tanto de gestión como presupuestaria, de los OPA a los que pertenecen, promoviendo iniciativas de reforma legales e institucionales que consideren la asignación de recursos presupuestales.
6. Acuerdan orientar sus esfuerzos hacia la capacitación del personal que tiene la responsabilidad de brindar el servicio público.
7. Reconocer la necesidad de construir un marco de referencia común que permita homogeneizar los procedimientos administrativos, de control y auditoría.
8. Reconocer la necesidad de crear un servicio profesional de carrera como una pieza fundamental para la consolidación institucional y la profesionalización de los OPA.
9. Se comprometen a crear una red de OPA, con sus correspondientes redes locales y de su ámbito de competencia.
10. Acuerdan realizar el Tercer Congreso Nacional de OPA en la ciudad de San Luis Potosí, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía, la profesionalización, el control y la transparencia que requiere este tipo de organismos.

Véase CDHDF, *Memorias. Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Profesionalización y Transparencia*, México, CDHDF, 2007, pp. 233-235.

las memorias del evento, “este espacio nos invita a reflexionar y reconocer que, como servidores públicos, debemos buscar la forma de generar un equilibrio entre el poder de la autoridad, la aplicación de la norma y las necesidades de la población, ante todo respetando las atribuciones que reconoce la ley dentro de cada ámbito de competencia”.

Considerados como piedra angular en el fortalecimiento de un Estado democrático de derecho, los OPA “deben constituirse como verdaderos guardianes de la sociedad, críticos y comprometidos no sólo con los poderes establecidos, sino también con las demandas y necesidades de los ciudadanos que habitan este país; deben buscar su real autonomía e independencia y no utilizar sus competencias y poderes de forma apartada de la ley o de manera arbitraria. Si se les fortalece, se convierten sin duda en uno de los instrumentos más prácticos para consolidar el Estado de derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas”.

Aunque en esa ocasión se consideró que falta mucho por hacer para lograr un sistema eficaz de OPA, se apreció que “existe la voluntad y disposición para emprender políticas de fortalecimiento institucional y posicionarse ante la ciudadanía mexicana como un factor clave para fortalecer la gobernabilidad democrática a través de la construcción de pesos y contrapesos”. La asistencia a dicho evento fue evaluada como una muestra palpable de tal disposición que existe para afrontar el reto de fortalecer a los OPA como instrumentos de la consolidación de la democracia y del Estado de derecho.

DEFENSORÍA DE LA UNAM: DOGMÁTICA Y DEMOCRÁTICA, LA RED ABRE CAMINO

La CDHDF ha trabajado de cerca en el fortalecimiento institucional de las defensorías de dos importantes instituciones educativas de nivel superior: la UNAM y, sobre todo por ser más reciente, el IPN. Leoncio Lara Sáenz, titular de la Defensoría de la UNAM, comenta:

Tengo en la mente la conversación que sostuve con el ombudsman en el momento en el que le pedí, a nombre de la UNAM que dirigiera el discurso oficial del cumplimiento de los 20 años de los derechos humanos y de los derechos universitarios en la UNAM. Cuando se lo propuse, me expresó que era, primero, un gran honor porque él es universitario y evidentemente “puma”, pero además porque sigue la línea dogmática y democrática que tiene la UNAM de haberse constituido en el antecedente obligatorio sin el cual es imposible desempeñar el puesto de defensor.

El ombudsman pronunció un discurso que tiene para mí una gran trascendencia; tuvo la fortuna y la inteligencia y la oportunidad de hacer un planteamiento de cómo la UNAM se vuelve la cuna de los derechos humanos en México, el recipiente de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, al mismo tiempo, de esa corriente dogmática y social que lleva a la UNAM a crear la primer Defensoría de México. Y sobre ésta no quiero decir que sea la autora pero sí un precedente suficiente para ir desenvolviendo en el terri-

torio nacional todas las demás defensorías o comisiones locales de los derechos humanos, y obviamente la del Distrito Federal.

Hay una interrelación con la Comisión del Distrito Federal. La Defensoría a mi cargo organizó con buen efecto una Asociación de los Defensores de los Derechos Universitarios. Empezamos con seis, los de México; ahora ha crecido, hemos motivado que haya dieciséis defensores en toda la república.

Y además tuvimos un golpe de fortuna bueno, así hicimos una reunión binacional y asistieron originalmente todas las universidades de Madrid, la Autónoma, la Politécnica, la Complutense, Carlos III y Rey Juan Carlos, las principales. Y se afiliaron con nosotros; hoy tenemos 14 universidades españolas, tenemos una universidad [de Bélgica] la de Amberes, [también] al ombudsman de la educación superior de Austria, a dos ombudsman de universidades australianas, y a cuatro ombudsman de universidades norteamericanas.

De tal manera que la Asociación se convirtió en un instrumento internacional tan importante que ha producido –le consta al ombudsman–, porque en Mérida, donde tuvo un representante, el año pasado se protestó y se creó un documento que se llama La Declaración de los Derechos Universitarios de las Personas con Discapacidad, y está a punto de ser incorporado a un instrumento internacional.

Así, con una gran sencillez, me propuso el presidente de la CDHDF “¿por qué no nos incorporamos algunas comisiones estatales o locales a la red? Queremos ayudar, coadyuvar”; entonces abrió la brecha e hizo su solicitud. Yo tuve que proponerle a la Asamblea la modificación a los estatutos y los incorporamos como observadores; tienen voz y experiencia, pero no voto.

En este momento tenemos cuatro comisiones estatales; Guerrero, San Luis Potosí y Guanajuato, la llamada Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato que estaba en manos de un estupendo jurista, de Manuel Vidaurri. Abrimos un frente fenomenal en la red es algo que inclusive tras fronteras llama la atención. Esto nos dio una dimensión importante ante las demás comisiones y ante la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y por lo tanto considero que mi testimonio me obliga a darle la paternidad de esta idea al ombudsman capitalino.

De las nuevas defensorías, dos son de instituciones particulares; el ITESO y la [Universidad] Iberoamericana campus León; todas las demás son públicas y autónomas. Han podido constituirse con un estatuto o con un reglamento en donde el principal factor es la autonomía.

Creo que la red abre camino en términos de definir pragmáticamente que el hecho de crear una defensoría, al contrario de lo que se opina, no vulnera la autonomía; al contrario, provoca un concepto más grande de la autonomía por una razón; porque dentro de la autonomía pues hay muchas facetas la histórica, la académica, la libertad de conciencia, pero se refiere a la institución.

Entre las actuaciones relevantes de la Comisión podría visitar muchísimos casos, porque ha entrado con los niños de la calle, la pornografía infantil y de adultos. Realmente ha sido de una iniciativa diría yo hiperkinética, en el mejor de los sentidos, y por lo tanto altamente beneficiosa a la estructura social. Además, con una capacidad de aglutinar [a] las organizaciones sociales, algo que no se ve en otras comisiones; [tiene] un Consejo Consultivo muy bien integrado, muy participativo y en algunos aspectos hasta de carácter normativo. Ha

avanzado también muchísimo en los aspectos legales; las recomendaciones cada vez tienen un mérito mayor, tienen un gran fundamento jurídico pero no repiten los procesos que las autoridades deben cumplir.

DEFENSORÍA DEL IPN: IMPULSO AL ARRANQUE

En el caso del Instituto Politécnico Nacional (IPN), tocó a la ex defensora Norma Gabriela Sánchez Lew participar en la fundación y colaborar con la CDHDF en el desarrollo inicial de sus planes institucionales. Así lo recuerda:

Tuve el honor, el orgullo y la oportunidad de ser la primera defensora de los Derechos Politécnicos en una institución educativa de trascendencia no sólo nacional sino también internacional, e ir introduciendo poco a poco la cultura en las actividades diarias tanto en alumnos, maestros, personal administrativo y más allá del interior —que es lo básico, la heramienta fundamental—, también al exterior.

El perfil del Instituto Politécnico Nacional había sido muy técnico, muy alejado de las carreras de humanidades, por lo que no se le había dado importancia a la temática de derechos humanos en la vida cotidiana en la comunidad estudiantil. Al entrar el doctor José Enrique Villa Rivera, a mediados de su primera gestión administrativa es cuando tiene la visión de incorporar la temática de derechos humanos al Instituto. Y evidentemente necesitaba no sólo el perfil académico formativo para los alumnos, sino también darles los elementos, las bases a toda su comunidad interna, y crear el organismo adecuado.

En este sentido en 2005 se aprueba en sesión del Consejo General Consultivo —que es el órgano de mayor jerarquía en el Instituto—, la creación de una Defensoría de los Derechos Politécnicos, un órgano autónomo en sus decisiones, pero no sólo de llevar el análisis legal sobre posibles afectaciones de derechos politécnicos sino también de capacitar a todo su personal académico, a todos sus alumnos, para ir de la mano con el aspecto educativo y el aspecto legal.

Ahí es cuando entra, haciendo un papel muy importante, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Firmamos un convenio general de colaboración, creo que fue el 14 de agosto de 2006, en donde empezamos a hacer estrategias de cómo podríamos fusionar toda la infraestructura que tiene la CDHDF con sus talentos, su personal, todo el camino que han ido recorriendo a lo largo de 15 años, y cómo podríamos implementarlo en el ámbito de su competencia al interior del Instituto.

Empezamos por hacer actividades de difusión de La Casa del Árbol y llevarlo a todas las instituciones educativas, al planetario; hicimos trabajo conjunto con [la consulta ciudadana] La Policía que Queremos, que fue prácticamente también con apoyo de todos los directores de nuestras 40 unidades académicas, el personal de estas unidades, y también alumnos que libremente participaron. [Todos ellos] se interesaron por este proyecto tan importante que únicamente buscaba el beneficio no sólo de la comunidad politécnica sino también de la sociedad, que a su vez beneficia a nuestras comunidades estudiantiles.

Hicimos trabajo de equipo de apoyo, de compartir experiencia en muchos de los asuntos que de repente se nos presentaban como Defensoría y bueno, particularmente el ombudsman tuvo siempre la gentileza, la amabilidad, de dar un trato muy generoso a la Defensoría de los Derechos Politécnicos, aportando sus experiencias, su equipo de trabajo, [y] siempre sus criterios que finalmente nos sirvieron mucho.

Tuvimos también participación en eventos importantes para el Instituto, como el Día Internacional de los Derechos Humanos, [y] en actividades propias como el Día Internacional de la Mujer; donde hubo la presencia de visitantes, de personal de capacitación, para hacer ponencias con nosotros, [y] también junto con otros organismos especialistas en la materia.

Participamos en un foro internacional en materia de derechos humanos y educación en donde el ombudsman tuvo participación directamente en una conferencia magistral y [hubo] la participación del personal de capacitación con mesas de trabajo. Particularmente el presidente de la CDHDF siempre se distinguió por ir personalmente a dar conferencias al personal académico, [lo] que consideramos importante para que a su vez se transmitieran en las unidades académicas los conocimientos, desde básicos, intermedios y más especializados, en materia de derechos humanos a través de conferencias magistrales.

Yo como defensora creo que me atrevería a decir que una institución tan importante tuvo esta visión en el aspecto educativo, no sólo de exigencia de decir “cumple tus derechos o adáptate a estas disposiciones”, sino [también] de llegar al grado de la sensibilización hacia su comunidad para hacer un verdadero cambio. No sólo decir “tienes que acatar estas disposiciones”, sino crear conciencia real y de peso en cada individuo precisamente para que en sus conductas cotidianas racionalizara hasta qué punto se debe actuar o de qué manera se debe actuar ante ciertas circunstancias.

La gente definitivamente se volvió más sensible hacia lo que podían exigir respecto a sus derechos, como el cumplimiento de obligaciones por parte de un servidor público, que a lo mejor de repente cometía alguna acción y no era consciente de qué tanto podía afectar o no a otra persona. Se creó conciencia de los grupos vulnerables, se creó conciencia de las personas con discapacidades en el Instituto, se creó conciencia de la equidad de género —que puedo decir que fue un momento también revolucionario—, se creó conciencia de que la gente tenía a dónde acudir, podía ser escuchada y que podrían resolver su problemática.

En muchas ocasiones creando conciencia de que el respeto es recíproco y que debe ser[lo] siempre. Definitivamente la CDHDF fue un ícono para la comunidad politécnica; hablaba muchísimo de la accesibilidad de la Comisión, la accesibilidad que tenía su líder, su personal, gente totalmente sensible, gente que sabe escuchar, [que] sabe entender y que tomaba acciones al respecto. Se crearon para la gente del Instituto caminos que recorrer y en dónde poder encontrar solución a sus problemáticas.

Cuarto eje: estándares internacionales

*La ONU está consciente de que no es suficiente señalar deficiencias
en la protección de los derechos humanos de los Estados,
ya que a menudo los gobiernos que tienen voluntad de avanzar
en la materia no tienen la capacidad interna para hacerlo.
[Por eso] ha desarrollado un trabajo intenso de asistencia técnica [...] para que todo ser humano pueda vivir en una sociedad formada y gobernada a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos acordados por las Naciones Unidas.*

Anders Kompass, ex representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La incorporación de estándares internacionales en el trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos que realiza la CDHDF es un aspecto determinante de la consolidación del Modelo de Gestión que Emilio Álvarez Icaza Longoria planteó al inicio de su gestión, considerando que la intervención ante la autoridad “no contempla sólo sus atribuciones reglamentarias, sino sobre todo [también] las responsabilidades asumidas por el Estado mexicano ante las instancias internacionales, siempre desde la perspectiva del principio a favor de las personas para el pleno disfrute de sus derechos de manera integral”.

De esta forma, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución mexicana, la CDHDF “ha velado por la supremacía constitucional considerando los tratados de los que es parte el Estado mexicano, como son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”.³⁵

De hecho, este aspecto es parte de una exigencia legal estipulada en el artículo 2º de la Ley de la CDHDF, que señala como su obligación la aplicación de los estándares internacionales en su trabajo, al igual que lo establecen los Principios de París. A ello se suma la convicción de que se debe avanzar en la supervisión e implementación de las obligaciones internacionales del Estado mexicano. “Tal mandato puede y debe ser

³⁵ La lista es larga y en ella se pueden citar, entre otros, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. *Cfr. Ibid.*, en especial pp. 15, 22 y 28.

realizado por las instituciones de derechos humanos, entre otros actores fundamentales, como las organizaciones sociales y académicas”.³⁶

En cumplimiento de dicho mandato, en la CDHDF se ha trabajado siguiendo cuatro líneas de acción, que empiezan por el trabajo cotidiano de investigación de las quejas y la elaboración de recomendaciones, en las que se han incorporado elementos del derecho internacional de los derechos humanos. Una segunda línea es que, cuando los casos lo requieren, se consulta a especialistas y expertas y expertos internacionales que con su opinión han enriquecido las recomendaciones. La tercera línea es la formación de visitadoras y visitadores, y de todas y todos lo que laboran en la Comisión, la cual está orientada con esta perspectiva para contar con personal suficientemente capacitado en las diferentes áreas de la institución.

Una cuarta línea es que diversas recomendaciones y una propuesta general de la CDHDF contienen sugerencias viables y constructivas de modificaciones, que pudieran estimarse estructurales, porque van más allá del caso particular atendido e intentan incidir en el cambio y en la erradicación de prácticas sistemáticas y rutinarias de distintas autoridades y funcionarios.

Así, el uso de estos instrumentos abarca en la Comisión todo lo relacionado con la investigación y documentación de las quejas iniciadas por presuntas violaciones a derechos humanos, al igual que los proyectos de Recomendación, con lo cual se logró que poco a poco las determinaciones emitidas contuvieran los más altos estándares.

La institucionalidad de esta armonización de la norma internacional posibilitó que la autoridad interpelada asumiera las responsabilidades imputadas, siempre en un proceso que no está exento de regresiones, pero donde destacamos los aspectos progresivos en los cuales en una entidad regional se muestran aspectos de vanguardia en comparación con el ámbito nacional, por ejemplo, como en el caso de la reparación del daño.³⁷

Como lo señaló Emilio Álvarez Icaza Longoria “la incorporación de estos criterios busca, además de atender los casos y prevenir posibles violaciones a derechos humanos, acercar la calidad del servicio público de la ciudad a los estándares más elevados en la materia para incidir más allá, pues si logran aplicarse con éxito en la capital de la república, pueden replicarse en las administraciones de otros estados del país”.³⁸

Su importancia central radica, en palabras de Anders Kompass, ex representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en que:

³⁶ *Ibid.*, p. 15.

³⁷ *Ibid.*, pp. 30 y 31. Sobre la reparación del daño que aquí se menciona, se abunda en el capítulo III, pp. 181-236 de este documento.

³⁸ Emilio Álvarez Icaza Longoria, “Estándares internacionales y OPDH. La experiencia de la CDHDF”, conferencia del 20 de mayo de 2004.

los organismos públicos de derechos humanos, como medio de control de la administración pública, juegan un papel clave para el desarrollo y fortalecimiento de un gobierno transparente, participativo y no corrupto; porque está demostrado históricamente que las constituciones y las leyes no son suficientes para que los derechos humanos sean respetados y garantizados. Estas instituciones deben contribuir a transformar la retórica en realidad. Deben, por ejemplo, transformar los contenidos, a veces abstractos, de los instrumentos internacionales de derechos humanos en algo tangible para las personas a quienes el término derechos humanos les resulta algo meramente ajeno o etéreo.³⁹

De esta forma, más allá de que la Organización de las Naciones Unidas plantea que una de las funciones del ombudsman es, por decirlo de alguna manera, la traducción de las normas internacionales de derechos humanos al interior de los países, también el propósito como institución es vincular lo que se hace en la materia a nivel nacional y a nivel internacional. Y en eso, los avances que ha logrado la Comisión son notables.

Emilio Álvarez Icaza Longoria recuerda que al inicio de su primera gestión hubo un momento de apertura en México muy fuerte en el que entró con un trabajo intenso la OACNUDH. En ese contexto fue cuando se tomó como referente para el trabajo de la Comisión el proyecto de la Unión Europea con el IIDH, con el que ya había una relación histórica por parte del ombudsman.

Ése fue el inicio de las acciones orientadas a hacer de la CDHDF un referente internacional, vinculando el trabajo que se ha venido realizando al de las instituciones que integran el sistema internacional de protección de los derechos humanos, entre las que se encuentran el Sistema de las Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el IIDH, Amnistía Internacional (AI), Human Rights Watch (HRW), y diversos organismos que conforman un cuerpo jurídico y operativo que trabaja de manera armonizada en la promoción y defensa de los derechos humanos a nivel mundial.

La CDHDF ha llevado a cabo diversos convenios de colaboración que le han permitido ampliar su perspectiva al abordar algunos de los problemas más agudos en materia de violación a derechos humanos en México con base en los más altos estándares internacionales, como sucede con los relacionados con los sistemas de procuración de justicia, sobre los que se contó con la participación de la Dirección para las Américas de Human Rights Watch.

³⁹ CDHDF, Boletín de prensa núm. 63/2002, "México tiene uno de los modelos más limitados de la figura de ombudsman en América Latina: CDHDF", sobre la participación de Anders Kompass en el panel Los Organismos Públicos de Derechos Humanos y la Democracia, previo a la firma del convenio entre el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la CDHDF, México, D. F., 11 de octubre de 2002.

ACOMPañAMIENTO DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

En los avances logrados a lo largo de los ocho años de gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria al frente de la CDHDF, ha sido determinante el acompañamiento de los organismos internacionales involucrados en la defensa y promoción de los derechos humanos, con los que la Comisión ha mantenido una fructífera relación de colaboración, como lo atestigua Pablo Saavedra Alessandri, secretario de la Corte IDH con sede en San José, Costa Rica:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal nos ha permitido tener un gran diálogo que, entre otras cosas, ha permitido hacer una difusión importante del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en México. Una de las cosas que más destaco es que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está siendo aplicada por la Comisión, y eso para nosotros es una de las cosas que tiene mayor valor.

México es un país nuevo para la jurisdicción de la Corte, porque ha sido uno de los últimos que se incorporó en 1998. En ese sentido, tenía pocos casos; en cierta medida está abriendo un espacio importante en México. También tuvimos otra colaboración institucional en la capacitación de integrantes del personal de la CDHDF aquí en la CIDH, a través de un acuerdo en que también participó especialmente quien era el presidente de la Corte, el doctor Sergio García Ramírez, actualmente juez de la misma.

Desde la visión de todo el Sistema Interamericano, nosotros aplicamos la Convención Americana [sobre Derechos Humanos], que es lo que llamo un “consenso mínimo” entre todo Estado signatario, que en este caso son 24. La Corte es la encargada de hacer la interpretación y tomar decisiones, y hoy en día en todas nuestras jurisdicciones a lo largo de América se dice que los tratados internacionales, especialmente en derechos humanos, son vinculantes para cada Estado que se adhirió voluntaria y soberanamente a nuestro tratado.

Y así es como podemos ver una importante evolución que hoy en día hay en toda la región, especialmente en los poderes judiciales, para empezar a aplicar como obligatorio para métodos de interpretación los estándares bajo la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ahí tenemos millones de ejemplos de lo que nosotros hemos llamado un diálogo jurisprudencial, que es una interacción de diálogo entre tribunales nacionales e internacionales; y aunque eso es para la judicatura, también hay otros que hemos denominado “actores emergentes” para el Sistema Interamericano, como son, por un lado las defensorías públicas –aquellas que dan asistencia legal a quien no puede pagar un litigio–, y los ombudsman –instituciones emergentes en la defensa de derechos humanos que están en interacción con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Este diálogo clave también tiene que ver con los ombudsman entre nuestra jurisprudencia. De lo que hacen ellos creo que el ombudsman del Distrito Federal es quien mejor lo ha llevado en la aplicación diaria de resoluciones y en su quehacer diario. Eso es muy importante, ya que no se está lejos de la realidad de otros países; la jurisprudencia ha marcado parte importante de los países, cada uno con sus diferentes realidades.

Hemos visto que se ha hecho una excelente labor de defensa de los derechos humanos utilizando los estándares internacionales y nosotros siempre destacamos a la CDHDF como una de las defensorías pioneras y más evolucionadas, sobre todo en lo que se refiere a aplicar los estándares internacionales, especialmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Creo que uno de los grandes logros que ha hecho el ombudsman es contribuir a la materialización del derecho internacional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, hemos participado en diferentes actividades académicas, como un libro que se hizo en conjunto sobre estándares internacionales en libertad de expresión, que recogió toda la jurisprudencia de la Corte [IDH]; y otro tipo de seminarios que nos han permitido a nosotros dar a conocer la labor que hace la Corte y, a la vez, interiorizarlo en el trabajo de la Comisión del Distrito Federal. El diálogo que tenemos con Emilio Álvarez Icaza Longoria es ejemplo de la forma en que se ha manejado la relación con los ombudsman.

Lo que veo desde aquí, desde Costa Rica, es que la Comisión del Distrito Federal es un referente siempre importante respecto a la problemática de derechos humanos y creo que en eso Emilio contribuyó mucho con su dinámica. Si alguien quiere ver y estudiar ciertas problemáticas, necesariamente tiene que referirse a los estudios de la CDHDF, y cómo desde ahí están avanzando en los temas.

Creo que la Comisión tiene una autoridad bien ganada, hacia afuera tiene una gran visibilidad y a nosotros nos ha servido mucho también como una plataforma para poder llegar a México. En eso la Comisión ha sido clave; nos ha permitido hacer una difusión y [una] aplicación efectiva de nuestra jurisprudencia con base en un diálogo sincero y constructivo, que es lo que caracteriza al ombudsman, siempre tratando de superar cualquier obstáculo que pudiese haber, muy dinámico, muy creativo, y siempre buscando soluciones, lo que le ha permitido tener tan buena relación. También puedo destacar que es un experto en la transparencia, hoy en día un tema clave en cualquier institución. Como dicen en mi país “es diferente con guitarra que sin guitarra”.

El IIDH ha sido otra institución fundamental en el trabajo realizado por la Comisión en distintos niveles de su Modelo de Gestión, cuyos logros han sido reconocidos, en este caso en voz de Roberto Cuéllar Martínez, director ejecutivo de dicho instituto.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un referente tanto a nivel nacional como internacional, ya que se ha distinguido por su interés en aplicar los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos. Se mantiene en constante contacto con organismos internacionales de derechos humanos, —como es el caso del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana y el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas—, además de que la capacitación de su personal en la implementación del derecho internacional de los derechos humanos está presente en el día a día de la Comisión. Por ello se considera que ha habido un gran avance en la materia.

El maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria quedó convencido de que la función de defensa o tutela de los derechos humanos que compete a las instituciones ombudsman, tiene un

gran contenido jurídico, especialmente cuando se refiere a la atención de casos de las investigaciones de oficio, la incidencia legislativa y las reformas normativas. Su quehacer remite necesariamente a mandatos legales establecidos en instrumentos jurídicos internacionales o en las leyes nacionales.

El servicio profesional de carrera, la educación y [la] capacitación del personal en la temática de derechos humanos, es cardinal en las oficinas ombudsman, ya que su personal se hace perito en el tema, abandonando las improvisaciones y discrecionalidades para darle un óptimo seguimiento a los objetivos y llevarlos a cabo de manera eficiente y eficaz.

Los resultados hasta ahora obtenidos se han valorado positivamente, ya que dan oportunidades equitativas para ingresar a la CDHDF. El personal de esta institución es competente y experto en la materia, y se le asegura su estabilidad para darle continuidad al proyecto. Adicionalmente, los funcionarios y funcionarias se identifican con los valores de tan honorable institución.

Se considera que el trabajo de esta institución durante el periodo del servicio como presidente de la misma del maestro Álvarez Icaza Longoria se ha completado de manera satisfactoria, ya que por un lado ha reforzado su lucha incansable en la defensa en contra de la violación sistemática a los derechos humanos hacia los ciudadanos capitalinos mexicanos y, por el otro lado, promueve abiertamente una cultura de irrestricto respeto a los derechos humanos en la capital del país. Todo ello a través de la consolidación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como organismo autónomo y que brinda un espacio de acogida a la sociedad civil.

En general, hay una evaluación positiva del trabajo realizado por la CDHDF en el periodo de gestión del maestro Álvarez Icaza Longoria, ya que ha hecho una comprometida y atinada defensa ante las violaciones sistemáticas a los derechos humanos por parte de las autoridades capitalinas mexicanas y por otro lado también se ha hecho una excelente labor en cuestión de la divulgación y difusión de los derechos humanos, tanto hacia el interior de la propia Comisión como con la ciudadanía del Distrito Federal.

Entre otros muchos frutos descuella la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones para cotejar el cumplimiento de los compromisos de la autoridad. Por su trabajo, la CDHDF cuenta con un alto grado de credibilidad entre la ciudadanía capitalina de México, la misma se proyectó a nivel nacional y entre sus colegas de otros países de América Latina y el Caribe.

José Miguel Vivanco, director de la División para las Américas de Human Rights Watch (HRW), también ha colaborado de cerca con la CDHDF en el tratamiento de los conflictos relacionados con los procesos de impartición de justicia en México, desde la perspectiva de incorporación de estándares internacionales en el quehacer de la Comisión. Así comenta su experiencia:

Human Rights Watch no ha hecho en los últimos años un análisis detallado sobre la situación de derechos humanos en el Distrito Federal, pero sí hemos seguido cuidadosamente la situación en México en general. En términos generales, un problema central es que el sis-

tema de justicia penal de México no ofrece justicia a las víctimas de crímenes violentos y violaciones a los derechos humanos.

Los funcionarios encargados de la aplicación de la ley a menudo no investigan ni juzgan a los responsables de violaciones a derechos humanos, como los abusos que se cometen actualmente durante operativos para promover seguridad pública, o aquellos que fueron cometidos en el marco de la Guerra Sucia de México, y la violencia sexual y doméstica contra mujeres y niñas. Esta falla responde a diversas causas, como corrupción, capacitación y recursos insuficientes, y prácticas abusivas por parte de la policía [y] sin mecanismos de rendición de cuentas adecuados.

Ante este escenario, en el cual las comisiones de derechos humanos a menudo representan el único recurso que les queda a las víctimas de violaciones a derechos humanos que buscan obtener un resarcimiento por los abusos sufridos, el papel que pueden jugar estas comisiones en México es fundamental. El rendimiento de las diversas comisiones estatales y la nacional es muy dispar, lo cual se debe en ocasiones a los diferentes presupuestos, a las distintas atribuciones con las que cuentan, y al trabajo y empeño de quienes las dirigen.

En mi opinión, el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que dirige Emilio Álvarez Icaza Longoria es ejemplar. Ha logrado aprovechar los recursos y atribuciones que tiene para analizar casos específicos, y además para abordar temas controversiales, como la ley del Distrito Federal que permite el aborto en las primeras 12 semanas de gestación y los derechos de la comunidad LGBT, utilizando el derecho internacional de los derechos humanos para impulsar cambios.

Otro aspecto para resaltar es que el equipo de trabajo de la Comisión del Distrito Federal adopta en su trabajo la interpretación de su normativa que más ayuda a los ciudadanos que acuden a la Comisión, logrando entonces que la ley se convierta en una herramienta de trabajo y no en una traba para conseguir el propósito de respetar y promover el respeto a los derechos humanos.

Eduardo Bertoni, ex director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal y ex funcionario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), también acompañó el trabajo realizado por el equipo del ombudsman capitalino en la implementación de estándares internacionales en los procesos de su gestión. Así lo recuerda:

El papel de la CDHDF durante estos años ha sido fundamental para “desmitificar” el derecho internacional. Recuerdo innumerables ocasiones en que el maestro Álvarez Icaza Longoria explicaba en distintos foros la necesidad y la obligación que tiene México de incorporar los estándares internacionales de protección a los derechos humanos.

El principal aporte ha sido, en ese sentido, tener en cuenta los estándares internacionales para su labor. Pero además, al maestro Álvarez Icaza Longoria le correspondió la conformación de un grupo de trabajo excelente, y ello debe ser también valorado positivamente. Conocí a muchos colaboradores y colaboradoras del maestro Álvarez Icaza Longoria, y en todos y todas se podía encontrar compromiso con el trabajo y dedicación completa.

Finalmente, esta gestión también debe ser recordada no sólo por ser reactiva a las violaciones a los derechos humanos, sino [también] porque ha sido propositiva y en muchos casos ha generado acciones y no reacciones sobre los temas de su gestión.

Tuve la oportunidad de trabajar con la CDHDF tanto cuando fui relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, como cuando fui director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), que tiene su sede en Washington. En esta materia, creo que el principal logro fue la posibilidad de avanzar en la despenalización de los delitos contra el honor en el Distrito Federal, materia en la que la Relatoría viene insistiendo en las Américas.

IMPACTO EN EL DÍA A DÍA

El cambio registrado en las formas de operar del personal de la CDHDF a partir de la introducción de estándares internacionales, ha sido notable y se observa desde la forma en que se elaboran los oficios más sencillos indicando medidas precautorias que emite, por ejemplo, el área de Defensa, hasta la elaboración de recomendaciones, también en esta área, donde es notable el crecimiento paulatino en la utilización de dichos estándares.

El apoyo del Consejo, en especial de algunos de sus miembros que tienen un profundo conocimiento del derecho internacional en materia de derechos humanos ha sido fundamental. El consejero Santiago Corcuera recuerda haber participado en este sentido desde el principio de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria:

Con la nueva gestión se puso un énfasis muy importante en la incorporación de estándares internacionales en la vida de la Comisión. Recuerdo a Alejandro Delint⁴⁰ hablándome por teléfono para pedirme una reunión para que revisáramos juntos la primera Recomendación que iba a salir bajo la gestión de Emilio, para que yo fuera sugiriendo la incorporación de estándares internacionales, cuestiones que pudieran estar regadas en instrumentos internacionales y que, en un momento dado, no conocieran. Así comenzó una práctica que prevalece hasta la fecha, en donde el modelo que se tenía en aquel entonces ha venido evolucionando pero se siguen teniendo los ingredientes: en el capitulado o en las secciones de las recomendaciones siempre se tiene una parte de tratados internacionales de los que México es parte.

De la misma manera se integran –si los hay– otros instrumentos internacionales que pudieran no ser vinculantes, en estricto sentido las resoluciones o decisiones de la Corte IDH, o decisiones de otros organismos internacionales, con el fin de respaldar a la argumentación de la resolución o de la Recomendación y determinar su compatibilidad con el derecho internacional de los derechos humanos. “Esto –comenta Santiago

⁴⁰ Primer visitador general durante la primera gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Corcuera Cabezut– me pareció algo muy importante, que tomó mucho tiempo; pero en lo que algunos consejeros que tenemos esta obsesión del derecho internacional de los derechos humanos insistíamos mucho fue en que se cambiara el lenguaje de la forma en que se identificaban las violaciones a los derechos humanos”, para hacerlo compatible con las mejores prácticas que determinan los estándares internacionales.

PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Esto también es un logro directamente atribuible a la estrategia de profesionalización, pues el personal del SPDH tiene una formación muy fuerte en derecho internacional de los derechos humanos. Y lo mismo se observa en el trabajo de promoción de las áreas de Educación, la Secretaría Técnica y el propio trabajo de investigación.

Los informes especiales que se han elaborado en la Comisión abordan los conflictos de violación a los derechos humanos que afectan a las personas frecuentemente discriminadas en México, como las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, la comunidad LGBT, niñas y niños en situación de calle, o personas con VIH/sida; o aquellos que afectan a la población en general, como son los relacionados con el deterioro del medio ambiente. Dichos informes presentan un notable nivel como aportaciones al debate debido, en buena medida, a que han sido realizados desde la perspectiva que marcan los estándares internacionales en la materia.

A pesar de que el área de acción de la CDHDF se circunscribe a la capital mexicana, los avances en materia de estándares internacionales han consolidado su proyección a nivel internacional. La correlación con todos los mecanismos internacionales de defensa de derechos humanos, con Naciones Unidas y con el Sistema Interamericano, es enorme al ser un área un tanto *sui generis*, pues en algunos aspectos tiene facultades amplias para poder intervenir y promover asuntos ante mecanismos internacionales, promoviendo así que realmente se incorporen y apliquen en la práctica. Esto ha logrado potenciar los alcances de las acciones que emprende la CDHDF a pesar de contar con recursos limitados en todos los sentidos, tanto financieros como materiales y humanos.

Como lo aprecia el coordinador del Sistema de Naciones Unidas en México, Magdy Martínez Solimán, “el ombudsman no sólo es un muy buen estudioso de Naciones Unidas y de la maquinaria normativa de derechos humanos, sino que [también] ha sido capaz de captar y traducir al terreno en el que actúa, la ciudad de México, Distrito Federal, lo que son los principios más avanzados de la doctrina de derechos humanos de Naciones Unidas, la doctrina de derechos humanos universal”.

La consejera Clara Jusidman destaca que la incorporación de estándares internacionales en la gestión de la Comisión presenta dos niveles: el primero está relacionado directamente con los procedimientos, la forma de atender las quejas, de hacer recomendaciones, y de tratar temas como la tortura, en donde se han logrado notables

avances porque con este criterio ya se cubre ampliamente el campo de los derechos civiles. El segundo tiene que ver con la manera en que se armoniza la legislación local con dichos estándares. “Ahí la Comisión juega un papel también importante, pues da opinión de manera consistente respecto de las nuevas legislaciones que se emiten en la Asamblea [ALDF], donde personal de la Comisión permanentemente está viendo a los legisladores que tienen que ver con derechos humanos y aporta elementos para armonizar las legislaciones. Creo que es un trabajo que se ha hecho con mucho cuidado, [con] mucha atención, y que tiene que ver con políticas públicas.”

Clara Jusidman precisa que esto da una mayor oportunidad de incidir en la legislación para lograr alcances a más personas, lo que refleja un trabajo cuidadoso. Incluso, al Consejo de la CDHDF se le ha requerido su opinión sobre nuevas legislaciones en que esté trabajando la ALDF en términos de aplicación de estándares internacionales, a efecto de lograr una armonización adecuada; por ello se aprecia que el papel que ha tenido la Comisión de informar y adaptar dichos estándares en el quehacer legislativo de la ciudad de México ha sido muy importante.

Amerigo Incalcaterra, representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala y ex representante de la OACNUDH en México, colaboró estrechamente con la CDHDF en la implementación de estándares internacionales.

Lo que ha enfrentado la Comisión a este respecto en México han sido temas sumamente complejos donde ha tomado posiciones estrictamente basadas en los estándares internacionales, como ha sido el caso del tema del aborto, que en México no es un tema fácil. El suyo ha sido un posicionamiento estrictamente basado en estos principios y creo que eso ha sido su fortaleza; no ha sido una interpretación de voluntad propia, sino lo que dicen los estándares internacionales.

Eso para mí es el tema sumamente importante, todo el apoyo y reconocimiento a la labor de la Comisión. La incorporación de la mujer en las distintas actividades y el tema de las sociedades de convivencia han tomado en cuenta los principios de estándares mínimos; es decir, ha tocado temas gruesos y lo ha sabido manejar de forma sumamente positiva. Ha hecho propuestas pedagógicas en la búsqueda de alternativas y no ha planteado posiciones basadas en alguna religión o en alguna perspectiva política.

INSTANCIAS INTERNACIONALES

La Cuarta Visitaduría General de la CDHDF, a cargo de Alejandra Nuño Ruiz Velasco, ha trabajado de manera particular en la implementación de estándares internacionales para tratar casos graves. A su cargo estuvo la interposición de la primera demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en calidad de petición inicial,

contra el Estado mexicano por la ejecución extrajudicial del ciudadano mexicano Víctor Emmanuel Torres Leyva.⁴¹

Para ver de manera más estratégica el uso de las distintas herramientas del Sistema Universal de Derechos Humanos, tanto del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Protección, la CDHDF ha tenido más contacto con relatores de la ONU, cuya presencia en México ha causado un impacto importante.

En esta línea de acción de los trabajos de la Comisión han participado los relatores del Comité de los Derechos del Niño, el que investiga lo relacionado con la explotación sexual comercial y pornografía infantil, el relator para los derechos de los migrantes y el relator sobre la libertad de expresión. “Estuvimos con la Corte Interamericana y con una cantidad de relatores y de grupos de trabajo y de comités, como el Subcomité de Prevención de la Tortura”, con quienes dice Alejandra Nuño Ruiz Velasco, que hoy por hoy la CDHDF mantiene un buen contacto para lograr una mejor incidencia en las instituciones responsables de las violaciones a los derechos humanos.

Así, la incidencia del manejo de estándares internacionales en el trabajo de la CDHDF ya es muy clara, tanto en sus procesos de defensa, y en el manual y el catálogo que los rigen, como en las recomendaciones y en sus relativos apartados de reparación del daño en los que se cita el artículo 113 constitucional y también se hace una enunciación de lo realizado por la Corte IDH, “que hoy por hoy es el tribunal más avanzado en materia de reparaciones”, señala la cuarta visitadora.

De la misma forma se procede en el caso de las medidas precautorias y en las solicitudes de información a las autoridades, donde las peticiones se hacen con base en estándares internacionales de derechos humanos, como al solicitar información sobre institucionalización de niños, por ejemplo, en la que se alude a la Convención sobre los Derechos del Niño.

“También lo hacemos, por ejemplo, en otros oficios, ya sea recordatorios u oficios en donde expresamos preocupación por alguna presunta violación a derechos humanos; hay ocasiones en que las autoridades se niegan o cuestionan nuestra competencia. En esos casos nos hemos dado a tarea de contestar por escrito, argumentando con base en el estándar internacional correspondiente”, relata Alejandra Nuño.

Eso permite una mejor integración de las quejas, así como de los informes especiales y del diagnóstico que se elaboró sobre los derechos humanos en el Distrito Federal. Este aspecto representa una estrategia que ha permeado el quehacer de toda la estructura de la CDHDF, algo que antes se daba sólo en el ámbito del equipo directivo, pero no del operativo. Guadalupe Cabrera Ramírez, directora de área de la Cuarta Visitaduría, comenta que: “con la llegada del maestro Álvarez Icaza Longoria se fue avanzan-

⁴¹ El caso trata de un joven que fue abatido a tiros por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, luego de cometer una infracción de tránsito. Sobre este caso se abunda en el capítulo III, pp. 181-236, de este documento.

do, por ejemplo, en la implementación de estándares internacionales, con lo que la gente empezó a tener una noción más clara de lo que significan esos métodos de trabajo”.

DERECHOS UNIVERSALES

Una valoración muy especial de lo que se ha hecho en la CDHDF en materia de implementación de estándares internacionales es la realizada por Sergio García Ramírez, ex presidente de la Corte IDH, juez de la misma e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien comenta:

En un primer momento, en donde quiera suele existir un poco de resistencia a aceptar los estándares internacionales; estimamos que con lo que tenemos es suficiente o más que suficiente, y que por lo tanto no tenemos que mirar más allá de nuestras fronteras inmediatas para poder acoger criterios positivos en materia de derechos humanos. Se nos olvida que todo lo que está fuera de nuestra jurisdicción estricta lo hemos creado también nosotros; esos estándares internacionales, esos tratados, esos pactos, esas convenciones, esas comisiones no son criaturas de una instancia externa sino que son parte del trabajo nuestro.

Dado que estamos inmersos en un sistema universal de tutela a los derechos humanos, en un sistema americano de tutela a los derechos humanos, es decir, en un sistema regional, además de universal, independientemente y con conexión obviamente con el sistema nacional; dado que estamos en esa situación de gran apertura, de gran amplitud de horizonte, parece no solamente muy natural sino absolutamente indispensable que los órganos nacionales de administración de justicia, de procuración de justicia, de defensa y promoción de los derechos humanos, recojan todo ese material, lo asuman como propio y lo trasladen a sus propios actos jurídicos.

A mí me resultó desde siempre muy interesante que la CDHDF —y lo comenté con su presidente Álvarez Icaza Longoria hace años—, recogiera en sus recomendaciones todo ese acervo de criterios y de estándares internacionales, y los citara explícitamente, y reconociera su eficacia jurídica y se apoyara en ellos para muchos de sus pronunciamientos. No los vio a distancia, como a veces sucede, con un poco de celo o de indiferencia y, eventualmente, de ignorancia; sino que los vio con una enorme cercanía, los asumió, los hizo suyos y empezó a trabajar con esos criterios, entendiendo que son criterios que México comparte y que son, además, producto de nuestras obligaciones internacionales, y que se traducen en una mejora notoria de los derechos en su conjunto de quienes poblamos el Distrito Federal. O sea que con esto no se restringen los derechos sino que se incrementan y mejoran las condiciones jurídicas que guarda la vida en el Distrito Federal, por lo que toca a los ciudadanos. Y esto constituye también frente a los gobiernos, frente a las instancias de gobierno, a las autoridades —a esto me refiero cuando digo a los gobiernos, que pueden ser nacional, estatales, distritales— una fuente de obligaciones.

Yo creo que esto ha sido muy positivo y de mi parte, como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como presidente [que] fui de esa Corte Interamericana, merece un claro y franco reconocimiento. En diciembre de 2008, México celebró el x Aniversario

de la misión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana y en la oportunidad de ese periodo nos reunimos todos los jueces de la Corte IDH con su presidenta y con el presidente Emilio Álvarez Icaza Longoria y funcionarios de la CDHDF. Tuvimos la oportunidad de escuchar los comentarios que nos hizo la Comisión, plantear nuestras preguntas y oír sus respuestas.

No vino la Corte en visita de inspección porque no le corresponde, sino que en una relación de cortesía entre quienes nos ocupamos de los mismos temas, tuvimos ese amable intercambio con la CDHDF; fue interesante, yo diría que grato. Es bueno hacer una reflexión y decir qué bueno que pasaron estas cosas, se dieron estos pasos adelante, venciendo seguramente obstáculos, requisencias; me parece que esto ha sido algo positivo y cuenta en los haberes, que son numerosos, de la CDHDF.

Se requiere mucha valentía, talento, emoción, lealtad a los derechos humanos para abocarse a una tarea como la que cumple una comisión de derechos humanos, pues se trata de la defensa de los derechos universalmente reconocidos para todos y cada uno de nosotros aquí y donde sea, como seres humanos. Uno no puede decir que esos derechos entran en conflicto con las particularidades de los mexicanos y mexicanas, de los niños de México o de los ancianos de México o de algún sector de la población mexicana. El derecho a la integridad física y psíquica, el derecho a la protección de la vida, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la libertad, el derecho al debido proceso, ¿en qué sentido podrían ser peculiares en el caso de los mexicanos? ¿Qué el ser mexicano y las particularidades del mundo mexicano nos privaría del derecho a la integridad o abrirían la puerta para que no se cumpliera con el mismo rigor ese deber del Estado de respetar la integridad de sus ciudadanos, como sí se puede cumplir en otros medios y en otros lugares del mundo? ¿De ninguna manera! ¡Estos son derechos universales, que es a lo que nos estamos refiriendo!

Quinto eje: integralidad

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos; pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena.⁴²

Los derechos humanos no se poseen ni ejercen de manera aislada o específica; son parte de la vivencia cotidiana de cada persona en todos y cada uno de los ámbitos en que

⁴² Aprobado en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, llevada a cabo en Viena, Austria, 14 a 25 de junio de 1993, véase <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.15723.Sp/OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.15723.Sp/OpenDocument)>, página consultada el 27 de agosto de 2009.

realiza sus actividades, en que se desarrolla como ser social. Por eso no es extraño que cuando una persona es víctima de violación a alguno de sus derechos, esta situación implique, por lo regular, que algún o algunos otros de sus derechos también sean violados o, por lo menos, que se encuentre en una situación deficitaria en cuanto al ejercicio de varios de los derechos que correspondan a su condición y dignidad humana.

Como lo establecen los principios consagrados en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, la CDHDF busca que sus acciones atiendan y promuevan la vigencia de todos los derechos humanos para que la ciudadanía los ejerza plenamente. Desde esa perspectiva postula que “la vocación de la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, deberán estar orientadas a realizar acciones pertinentes para atender problemáticas de manera integral y estructural”.⁴³

Esto aclara que es un falso dilema el pretender que se puede privilegiar la observancia de unos derechos en detrimento del respeto a otros. En este sentido, en su Informe anual 2003, Emilio Álvarez Icaza Longoria expuso que en la Comisión, “cuando hablamos de la integralidad de los derechos humanos nos referimos precisamente a que son igualmente importantes los derechos económicos, sociales y culturales que los civiles y políticos. No podemos admitir que se sacrifiquen unos derechos para poder gozar de otros. Nuestro horizonte es el necesario desarrollo de todos los derechos de todas y todos”.

Éstos son los principios que dan origen al quinto eje del Modelo de Gestión de la CDHDF; la integralidad, respecto al cual, el ombudsman planteó en septiembre de 2001 que el objetivo de la Comisión es avanzar en una concepción integral de los derechos humanos que refleje en mejores términos la dinámica y problemática de la ciudad, por lo cual es indispensable que el quehacer de la CDHDF ponga atención a los derechos civiles y políticos. Sin embargo, hoy resulta un imperativo la atención a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, “por ello es insoslayable la necesidad del fortalecimiento de procesos educativos y de promoción de los derechos humanos desde una perspectiva integral que apunte a la consolidación de una cultura de derechos humanos en el Distrito Federal”.⁴⁴

Y así lo ha hecho la Comisión con todos los casos de su competencia, incorporando los estándares internacionales que vinculan a los derechos entre sí, como sucede, por ejemplo, en la aplicación en sus recomendaciones de los pronunciamientos de la Corte IDH sobre la trascendencia de la libertad y seguridad personal para evitar la transgresión de los derechos a la integridad personal o al trato digno, o en lo relativo al nexo existente entre los derechos humanos a la salud y a la vida.⁴⁵

⁴³ CDHDF, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁴ Emilio Álvarez Icaza Longoria, documento remitido a la ALDF, *op. cit.*, p. 4, véase apartado de Anexos.

⁴⁵ CDHDF, *op. cit.*, p. 42.

Sobre este punto, Patricia Colchero Aragonés, ex titular de la Segunda Visitaduría General, plantea que cuando hay una violación a derechos humanos se tiene que hacer una indagación amplia, razón por la cual las investigaciones no se cierran tan rápido, ya que “empiezas a investigar y se te abre el abanico de los derechos violados, y más con personas en situación de vulnerabilidad”, a quienes, por lo general, se les vulneran diversos derechos a la vez. Ejemplos de estos casos son los de personas adolescentes en donde, ante asuntos jurídicos, se revela que tienen condiciones de vida que atentan contra sus derechos; lo mismo que ocurre en casos de niñas, niños, mujeres o personas de la tercera edad, en los que suelen estar involucrados aspectos que no saltan a la vista en el primer acercamiento.

Desde la perspectiva de la integralidad, dice Colchero Aragonés, “hay mucho que hacer todavía. Sí, se tiene identificado dónde están los conflictos y eso es parte del camino andado. Los visitadores y visitadoras tienen claro que su trabajo no sólo se trata de gestionar y sacar el asunto, sino [también de] buscar la forma de impactar más allá, en política pública, en la formación de los mismos servidores públicos, en cambiar toda esa estructura de pensamiento [que ve los conflictos como aspectos aislados]”. Ellos mismos, las y los funcionarios, están ya haciendo ese cambio; y lo mismo se aprecia en los visitadores y visitadoras de la Comisión, según aprecia la titular de la Segunda Visitaduría General.

Luis Jiménez Bueno, encargado del despacho de la Tercera Visitaduría General, explica que desde el inicio de las investigaciones se hace saber a las autoridades que se les solicita información atendiendo al aspecto de la división o interdependencia de los derechos humanos. “Cualquier asunto que es conocido en las visitadurías es tratado con la misma importancia y eso es lo que se hace ver a la autoridad, pues de pronto hay algunas que quieren minimizar ciertos derechos. Se tiende a pensar que lo que no afecta a la libertad, a la integridad personal o a la vida, no es importante.”

La situación es más notable en el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), que todavía en la concepción de algunas autoridades tienen una menor importancia.

Lo que hemos hecho es precisamente dar un tratamiento de suma importancia a cualquier derecho presuntamente violado. Nuestro personal incluso ha participado voluntariamente en diplomados, maestrías o eventos organizados por la Comisión, relacionados con todos los derechos. Comenzamos por no hacer un distinguo nosotros; debido a la importancia de cada uno de ellos, hay que entender que en caso de derechos como los DESCA, por ejemplo, no es posible decir que se respetan unos y no se respetan otros.⁴⁶

⁴⁶ Sobre los DESCA se abunda en el capítulo IV, de este documento, pp. 237-286.

Al celebrar el XIII Aniversario de la CDHDF, el ombudsman abordó el tema, recordando que el ejercicio de los DESCA representa también una condición imprescindible para enfrentar y superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad que padecen importantes sectores de la población.

Nadie puede negar que una raíz del conflicto que hemos vivido está en esa profunda desigualdad y agravios. Hagamos caso de esa exclusión histórica hacia los pobres, quienes son a los que más se les violan sus derechos humanos.

Cada vez resulta más evidente que la democracia política necesita como base una democracia socioeconómica. Es imprescindible avanzar en la construcción de la ciudadanía social. No se debe soslayar que el derecho al desarrollo no solamente constituye una respuesta integral a los DESCA, sino que además es una atribución que corresponde a los valores globales de la democracia, la igualdad, la solidaridad y la no discriminación.⁴⁷

Por lo tanto la CDHDF considera indispensable que los DESCA sean concebidos como derechos universales, indivisibles, interdependientes y complementarios de los derechos civiles y políticos. Por ello, el ombudsman ha enfatizado que en la medida en que se alcance este principio de integralidad, los términos de gobernabilidad en la ciudad de México y en el país descansarán en un modelo institucional, cuya legitimidad se funda en la defensa de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo humano.

La integralidad es así una meta a la que se aspira, respecto a la cual en la CDHDF se tiene una mejor perspectiva de cómo avanzar hacia su logro, haciendo énfasis en la indivisibilidad, la interdependencia, la justiciabilidad e inderogabilidad de los derechos, así como en la responsabilidad que tienen los Estados de garantizarlos y cumplir con los compromisos internacionales contraídos en esta materia.⁴⁸

Como aprecia la consejera Clara Jusidman Rapoport, ha habido un incremento sostenido de las quejas presentadas ante la CDHDF

a veces porque hay mayor visibilidad en la Comisión; y a veces también porque en el ambiente de impunidad, corrupción y abuso que estamos viviendo, las violaciones están aumentando. Entonces toda esta reorganización [de la Comisión], la revisión del catálogo [de derechos humanos], las violaciones a derechos, todo este trabajo que indica de manera integral, cuando llega una queja, cómo se clasifica, cuáles son los derechos que se están violando. Hay todo un trabajo en esa lógica que busca que la Comisión pueda responder con una visión más completa sobre los derechos que son vulnerados y no nada más, digamos, el derecho que de entrada motiva la queja.

⁴⁷ Emilio Álvarez Icaza Longoria, discurso por el XIII Aniversario de la CDHDF, 9 de octubre de 2006.

⁴⁸ CDHDF, *op. cit.*, p. 65.

Esta forma de proceder en el tratamiento de las quejas es lo que dio origen a los informes especiales que ha realizado la Comisión, los cuales constituyen diagnósticos elaborados sobre una perspectiva de integralidad en torno a temáticas específicas. Éstos buscan detectar los aspectos estructurales que originan la violación a los derechos humanos de quienes habitan y transitan en la ciudad de México.⁴⁹

Sexto eje: transparencia y rendición de cuentas

Tengo la firme convicción de que el servidor público no recibe un cargo, sino un encargo. Es depositario de la confianza de la ciudadanía para ejercer un determinado servicio, del cual se le pueden pedir cuentas en cualquier momento y con esa idea debe trabajar cotidianamente.

Emilio Álvarez Icaza Longoria.
Informe anual 2003, 14 de abril de 2004.

La transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, principios que constituyen el sexto y último eje del Modelo de Gestión que Emilio Álvarez Icaza Longoria impulsó desde la presidencia de la CDHDF, implican que cada una de las tareas y de las acciones institucionales deben ser visibles, supervisadas, fiscalizadas y auditables, por lo que deben rendir cuenta de las decisiones tomadas, lo mismo que de la labor que se realiza cotidianamente, la cual debe ser informada a la sociedad, pues sus tareas son financiadas con recursos públicos y sus atribuciones las otorga el orden público.

Es por esto que la creación del Programa de Fortalecimiento Institucional y, como parte de éste, la integración de la Unidad de Contraloría Interna, formó parte del programa de trabajo con el que Álvarez Icaza Longoria participó en el proceso de selección del ombudsman en septiembre de 2001.

“Se requiere de una visión moderna de institución que incorpore nuevas tecnologías y concepciones sobre administración pública y estándares de calidad que busquen responder en los mejores términos a las necesidades de la ciudadanía. Es necesario propiciar un uso racional de los recursos, incorporando normas en materia ambiental, de austeridad y transparencia”, expuso aquella ocasión, anticipando un programa de trabajo con el que logró ser consistente a lo largo de su gestión, en la que ha insistido que la transparencia y la rendición de cuentas son “una obligación de quien desempeña un cargo público y un derecho de los ciudadanos a quienes debe servir”.

Así, por ejemplo, al rendir su Informe anual 2003 como titular de la CDHDF, planteó que la rendición de cuentas es un ejercicio democrático en la medida en que un po-

⁴⁹ Sobre los informes especiales en cuestión se abunda en el capítulo IV, de este documento, pp. 237-286.

der se somete a escrutinio de otros poderes; es decir, “el poder debe y puede ser limitado y debe ser controlado mediante el ejercicio del poder por parte de otros actores”.⁵⁰

Señaló que, en el caso de México, la determinación de establecer la transparencia y rendición de cuentas como práctica generalizada, cotidiana e institucional es, ante todo,

una decisión política, un deber jurídico y un imperativo moral que se ha fortalecido recientemente [...] a partir de la alternancia en los distintos ámbitos de gobierno”. A esto se debió sumar la entonces reciente aparición de otros factores de escrutinio público, como el despertar de la participación ciudadana en sus diversas modalidades y —decía el ombudsman en 2004—, “los signos del inicio de una real división de poderes que, si bien son incipientes, se vislumbran como probables medios para practicar una efectiva vigilancia desde el Estado y a partir de la sociedad.

El planteamiento de Álvarez Icaza Longoria parte de que

si entendemos que los derechos humanos se originaron ante la necesidad de limitar el poder del soberano, y posteriormente se extendieron a todo funcionario del Estado, la observancia de estas garantías fundamentales debe abarcar desde el empleado de ventanilla o barandilla —que puede hacer uso abusivo de su micro poder—, hasta el más alto funcionario de la administración pública —cuya responsabilidad y poder de decisión es de mucha mayor trascendencia—. Todas sus acciones, en tanto servidores públicos, implican una responsabilidad y están claramente acotadas por la ley. En este sentido es que debemos entender la labor de los organismos públicos de derechos humanos como instituciones de Estado. Son en realidad instrumentos ciudadanos para la rendición de cuentas y [para] enfrentar los abusos de poder de los malos servidores públicos. No deben verse como instancias para [el] ajuste de cuentas ni como herramientas de ataque a ningún gobierno.

AUTORREGULACIÓN Y PREVENCIÓN

Los conceptos han sido claros; hacerlos operativos ha implicado una labor institucional claramente comprometida con los principios de racionalidad en el uso de recursos y de rendición de cuentas, a los que se ha debido adaptar la estructura y la cultura laboral de la Comisión, desde una perspectiva preventiva de acciones u omisiones que puedan ser lesivas a ésta.

De entrada, al iniciar la presidencia de Emilio Álvarez Icaza Longoria al frente de la CDHDF, no había en ésta una Contraloría Interna. Algunas de las funciones de control y supervisión que corresponden a un órgano de esta naturaleza, como la recep-

⁵⁰ Emilio Álvarez Icaza Longoria, *Informe anual 2003*, Museo de la Ciudad de México, 14 de abril de 2004.

ción de declaraciones patrimoniales de las y los funcionarios, las realizaba la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal (GDF). A petición del primer presidente de la CDHDF, esa Contraloría también asignaba a un despacho de auditores para supervisar el uso del presupuesto. Sólo la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF (CMH/ALDF) tenía facultades para revisar la cuenta pública, aunque ello no estaba muy claro en su ley orgánica tratándose de organismos autónomos.

Fue por eso que al inicio de esta gestión se dieron dos pasos fundamentales para desarrollar mecanismos efectivos de autorregulación y control del uso de recursos: la anticipada creación de una Contraloría Interna y la firma de un convenio con la CMH/ALDF.

En el primer caso, la reforma al reglamento que da origen a la Contraloría Interna se efectuó en agosto del 2002 y el área comenzó a funcionar en noviembre de ese mismo año, bajo la dirección de la Rosa María Cruz Lesbros, quien continúa hasta la fecha al frente del área.

Adicionalmente, la CDHDF firmó un convenio de colaboración con la CMH/ALDF. La ley orgánica de la Contaduría Mayor se modificó en torno a las facultades de los organismos autónomos y fue la CDHDF el primero que firmó un convenio; posteriormente otros organismos autónomos también lo hicieron.

En el caso de la Comisión, la firma del convenio de colaboración con la CMH/ALDF se llevó a cabo el 31 de agosto de 2004, por parte del presidente del Órgano Superior de Dirección de esta dependencia, Rubén López Magallanes, y de Emilio Álvarez Icaza Longoria como titular de la CDHDF. Con dicho convenio se establecieron las bases de coordinación para facilitar la revisión de la cuenta pública de la CDHDF, y se formalizó la fiscalización de los recursos asignados y la atención oportuna a las recomendaciones emitidas por la CMH/ALDF, no obstante que estos aspectos ya se venían cumpliendo con anterioridad, pues la Comisión se había integrado años atrás al Programa Anual de Auditorías de la CMH/ALDF.⁵¹

Un paso más fue la creación del portal de internet, herramienta fundamental para hacer de la transparencia un ejercicio cotidiano de cara a la ciudadanía, a quien se debe el trabajo de la Comisión. Así, con el apoyo de los avances tecnológicos en materia de comunicación virtual, la CDHDF ha desarrollado un portal cuyas características y contenidos le han valido amplio reconocimiento.

Sobre los primeros pasos que se dieron en torno al eje de transparencia y rendición de cuentas, Rosa María Cruz Lesbros, titular de la Contraloría Interna de la CDHDF, dice:

lo que resultó muy importante es que al inicio de esta gestión firmamos un convenio de colaboración con la Contaduría Mayor de Hacienda, pues junto con la autonomía, el Modelo de Gestión impulsado por Álvarez Icaza [Longoria] trae también consigo una transparen-

⁵¹ CDHDF, Boletín de prensa núm. 96/2004, México, D. F., 31 de agosto de 2004.

cia y una rendición de cuentas a los que no nos oponemos de ninguna manera; al contrario, cooperamos con la guía fiscalizadora, para que aunque la ley no lo prevenía pudieran ejercer todas sus facultades de manera pulcra, supliendo un poco el vacío que pudiera haber.

Explica que al asumirse plenamente como órgano autónomo, la Comisión quedó al principio sin normas específicas de manejo interno. Entonces, el gran reto fue construir sus propias normas porque, como dice el ombudsman, “autonomía es autonormarse”. Ése fue el principio con que su equipo procedió a la integración de un marco jurídico-normativo, que implicó un trabajo constante, pues se trató de ir detectando, área por área, cuáles eran los procesos importantes que había que ir normando; e ir construyendo las normas correspondientes, orientadas en principio como mecanismos preventivos de conductas que pudieran afectar a la Comisión en su calidad de institución pública o a sus objetivos y compromisos con la sociedad.

Como explica Rosa María Cruz, “el comienzo no fue fácil porque en la institución no estaban acostumbrados a una instancia de control interno y también tenemos una mala fama los contralores, y se veían nuestras acciones como algo persecutorio y no preventivo”. Sin embargo, el hecho de que en la función de defensa y promoción de los derechos humanos en general trabaje personal comprometido con la causa, “hace mucho más fácil la labor preventiva y es un terreno mucho más fértil para decir dónde hay que ir corrigiendo para poder lograr los cambios que se esperan y poder cumplir mejor nuestra labor”, así como para cumplir con los ordenamientos de transparencia y rendición de cuentas a que está obligada la Comisión en su tarea diaria ante la sociedad.

En este sentido, la contralora aprecia que en la gestión de Álvarez Icaza Longoria “hay un cambio de paradigma en el sentido de que no vamos a hacer las cosas pronto, sino que tendremos que hacer una planeación adecuada y con esa certidumbre de rendir cuentas [...] es un cambio de imaginario sobre el cual puedes ir construyendo”.

En este proceso se empezó por la parte administrativa, el uso de los recursos y la atención a las y los peticionarios. Se detectaron puntos débiles para introducir controles y acciones de fiscalización, pues plantea la contralora que “si hay normas y la gente no las conoce, de nada sirve que haya normas”. De esta manera, se trabajó tanto en definir la norma como en darla a conocer donde se desconocía para fortalecer los controles internos en todas las áreas, cuya eficacia y transparencia han sido la clave del ejercicio autónomo de sus facultades y la consecuente legitimidad que ha cultivado la CDHDF durante la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Para hacer efectivo su ejercicio, en todas las áreas que integran la estructura de la CDHDF se ha definido una serie de lineamientos y criterios para que, de manera muy estrecha y coordinada con la Dirección General de Administración y la Contraloría Interna, se informe sobre el desempeño de cada una, se rindan cuentas sobre el uso que se hace de los recursos humanos y financieros, y se den a conocer los mecanismos

de evaluación y las formas para lograr que el trabajo conjunto de la Comisión sea más transparente y eficaz.

La misma situación se advierte en relación con la autonomía financiera. De acuerdo con el artículo 5° del Reglamento Interno de la CDHDF, la Comisión cuenta con autonomía presupuestal y de gestión. En la fracción II de dicho artículo se especifica que “la autonomía presupuestal se hace consistir en la posibilidad de contar con un patrimonio propio y de elaborar, manejar, administrar y controlar su presupuesto en términos del Código Financiero del Distrito Federal”. Lo anterior, establece la CMH/ALDF, “confirma que la CDHDF cuenta con autonomía para ejercer su presupuesto. Asimismo, las políticas y lineamientos generales se aprueban mediante acuerdos del Consejo de la CDHDF y por mayoría de votos.”

Se trata de una relación compleja entre dos instancias públicas, toda vez que no está preestablecida la cantidad de recursos que se han de otorgar a la Comisión como parte del presupuesto público que aprueba la ALDF, sino que se determina en función del cumplimiento y justificación de sus planes y programas de trabajo. A la vez, corresponde a la propia CDHDF revisar la actuación de la ALDF y colaborar con ésta en los temas de su competencia, vinculados a la defensa y promoción de una cultura de los derechos humanos, tanto en su labor legislativa como en sus dinámicas de operación cotidiana.

En estas circunstancias, consolidar su autonomía y ejercerla con base en un estricto ejercicio de transparencia y rendición de cuentas se erigió como uno de los más grandes retos que ha tenido que afrontar la CDHDF; es decir, hacer realidad la capacidad de gestión para asegurar la independencia de la CDHDF frente al poder público, lo cual constituye un principio rector del funcionamiento institucional.⁵²

Definir y ejercer esta facultad tiene su complejidad. La contralora comenta que “uno no puede ser autónomo cuando el vigilante es vigilado; o sea, para guardar independencia en lo que son las acciones sustantivas de la Comisión se tiene que tener la plena autonomía para que no pueda haber interdependencia entre las propias acciones”. En ese contexto, la Contraloría Interna de la Comisión cobra mucha importancia porque “nos tenemos que desligar completamente del Ejecutivo porque el Gobierno del Distrito Federal tiene a la Contraloría que se encarga de revisar todas las cuestiones de control interno, de que los recursos se utilicen bien a nivel ejecutivo”.

La CDHDF ha hecho en este sentido un trabajo de vanguardia, en un entorno institucional en que prevalece la falta de desarrollo de índices de gestión adecuados para evaluar su desempeño. Como comenta David Vega Vera, actual presidente de la CMH/ALDF, “estamos en una etapa nueva en México, es un momento en el que estamos dando los primeros pasos. [La transparencia] es una cuestión ya de política de Estado que tiene que ver con todas las instituciones involucradas, y la estamos llevando a la

⁵² CDHDF, *op. cit.*, p. 10.

práctica como debe ser con la CDHDF”. Sobre ésta señala que se trata de una institución “muy transparente en cualquier información que les pedimos”.

En su calidad de contralor, menciona que “uno de los problemas que tenemos nosotros es que, aunque lo marca, lo señale o lo diga la ley, luego las instituciones no dan la información con esa prontitud necesaria. En ese sentido, puedo decirlo porque es real y objetivo: cuando hemos requerido información a la CDHDF, se nos ha brindado para efecto de cumplir con la ley y de fiscalizar bien”.

VISIBILIDAD

El portal de internet de la CDHDF (<www.cd hdf.org.mx>) es la ventana a través de la cual se ha logrado hacer de la transparencia y la rendición de cuentas al público, un ejercicio cotidiano en el quehacer de la Comisión, en relación con todas las actividades realizadas y recursos aplicados.

En el canal Transparencia y rendición de cuentas del sitio de la Comisión, es posible consultar la información relativa a trámites, procedimientos, normatividad vigente, descripción de los cargos, emolumentos, remuneraciones, percepciones ordinarias y extraordinarias o similares de las y los servidores públicos de estructura, mandos medios y superiores, relación de bienes o resultados de todo tipo de auditorías concluidas realizadas al ejercicio presupuestal de la Comisión, con lo que se cumple con la normatividad vigente relacionada con el sexto eje del Modelo de Gestión.

Esto le ha redituado a la CDHDF importantes reconocimientos. El primero de ellos –fruto del minucioso cuidado de rendición de cuentas e información de actividades que se ha venido haciendo, a cargo de la Dirección General de Comunicación Social y con participación de toda la estructura institucional–, se tuvo en el primer trimestre de 2006, cuando el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF) envió una felicitación, vía oficio, a la CDHDF “por cumplir con sus obligaciones básicas de transparencia, así como con la realización de acciones para el mejor cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en el primer trimestre de 2006”.⁵³

Tal reconocimiento, informó entonces la Comisión, “tiene su origen en la verificación de la información entregada al Info-DF por la CDHDF respecto al primer reporte trimestral de 2006, y que fue validada en su totalidad por el organismo encargado de garantizar la transparencia en el manejo de la información pública de la ciudad”.

Un año después se repitió el logro, esta vez como resultado del estudio denominado Diagnóstico de Usabilidad y Calidad de la Información de los Portales de Internet de los Entes Públicos de Distrito Federal, por el cual la CDHDF obtuvo el primer lugar en

⁵³ CDHDF, Boletín de prensa núm. 65/2006, México, D. F., 2 de junio de 2006.

la calidad de información que ofrece en su portal de transparencia. Este reconocimiento lo que otorga el Info-DF.

Se trató de un diagnóstico realizado a 70 páginas de internet entre el 30 de octubre de 2006 y el 29 de enero de 2007, el cual tuvo como finalidad evaluar la calidad de información de los portales de internet de los entes públicos, respecto de los artículos 12 y 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la facilidad de acceso a la información y técnicas de diseño (usabilidad).⁵⁴

El artículo 12 establece que al inicio de cada año las instituciones deberán publicar un listado de la información que detentan por rubros generales, y el artículo 13 indica que también al inicio de cada año se deben publicar en sus respectivos sitios la información respecto de temas, documentos y políticas institucionales.

La CDHDF obtuvo la máxima calificación al cubrir 100% el índice de calidad de información que refiere el artículo 12. La misma calificación la obtuvieron el Info-DF, la delegación Venustiano Carranza, el Heroico Cuerpo de Bomberos, el Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis), la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), el Sistema de Corredores de Transportes Públicos de Pasajeros (Metrobús), el Instituto del Deporte, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.

Desde entonces, la transparencia y la rendición de cuentas se convirtieron en un ejercicio cotidiano, lo cual también se pudo constatar en el proceso de adquisición y remodelación del inmueble que desde agosto de 2009 alberga las instalaciones de la CDHDF, al sur de la ciudad de México. Al respecto, se puso especial cuidado en hacer una detallada rendición de cuentas al público, como es en general en todas las actividades que realiza la Comisión.

Transversalidad y fortalecimiento institucional

Consolidar el Modelo de Gestión que delineó el ombudsman al asumir la presidencia de la CDHDF en 2001 ha implicado hacer de ésta un lugar en el que el respeto a los derechos humanos y la transparencia y rendición de cuentas sean prácticas cotidianas y una forma de vivir y relacionarse de todas las personas que a ella acuden, ya sea como trabajadores(as), como peticionarios(as), como funcionarios(as), o por cualquier asunto que se tenga que tratar en sus instalaciones. Es decir, realizar una profunda transformación de la cultura laboral con relación a lo que tradicionalmente impera en las instituciones públicas, las cuales aún no están del todo permeadas por la cultura del respeto a los derechos humanos y de la transparencia.

⁵⁴ CDHDF, Boletín de prensa núm. 42/2007, México, D. F., 12 de marzo de 2007.

Como dice el dicho, “el buen juez por su casa empieza”, pero ya se ha visto que avanzar en este sentido no es algo que se dé mecánicamente. De hecho, lograr un ambiente de respeto, atención y transparencia, como lo reclama la dignidad humana, ha implicado para el personal de la Comisión trabajar con una estrategia clara en el sentido de la consistencia entre lo que dice la CDHDF como defensora y promotora de los derechos humanos, y su actuar como empleadora de personal que aporta su trabajo y esfuerzo para lograr dicho objetivo.

Éste es el principio de congruencia que, además de los seis ejes antes descritos, impulsó también los llamados “programas transversales”, que en conjunto forman el núcleo del Programa de Fortalecimiento Institucional. Se trata de cinco programas estratégicos que promueven principios básicos para hacer efectiva y operativa en la práctica cotidiana la cultura de los derechos humanos en el ámbito laboral.

Tales programas se refieren a la racionalidad, austeridad y disciplina en el gasto, al cuidado del medio ambiente, a la equidad de género, a la no discriminación y a la atención de personas con discapacidad. Todos ellos son condiciones para que haya un entorno armónico, ajeno a la violencia y a la violación de derechos humanos, cuyo combate es la razón de ser de esta Comisión.

Dichos programas son: Programa de Racionalidad, Austeridad y Disciplina del Gasto (Pradi), Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente (Prodehuma), Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos (Proeg), que tiene como objetivo la Institucionalización de la Perspectiva de Equidad de Género (IPEG); el Programa por la Igualdad y no Discriminación (PID) —antes el Programa de Atención a la Discriminación (PAD) y cuya denominación modificó el Consejo de la CDHDF el 13 de agosto de 2009—, y el Programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAPD), cuya coordinación está a cargo de la DEIDI. Desde su creación en 2003, la DEIDI cuenta en su estructura con la Subdirección de ejes transversales para el desarrollo institucional, encargada, a su vez, del Departamento de Institucionalización de Equidad de Género, a través del Proeg.

Conseguir esa coordinación y la cobertura total de esos programas en la estructura institucional ha sido todo un reto pues, como en cualquier institución, existen visiones diferentes sobre lo que es el fortalecimiento institucional, lo que interesa fortalecer y sobre el tipo de institución que se quiere ser. La capacidad de generar consensos en el equipo de trabajo de la Comisión ha sido fundamental.

Como lo explica Dorothy Estrada, ex titular de la DEIDI, con el impulso de la Presidencia de la Comisión se ha logrado conjuntar “una labor de equipo muy coordinada y sólida a pesar de estas diferencias y estos, en ocasiones, ‘estira y afloja’ que hay en las instituciones como la nuestra; que además, por su vocación ciudadana, es muy plural. Tenemos diversas visiones políticas e ideológicas al interior de la Comisión [...] pero lo que nos une es una visión común de lo que deben ser los derechos humanos en la ciudad, de lo que es nuestra labor y de cómo es que queremos caminar hacia ella. Esto es a la vez una fortaleza y también todo un desafío”.

Una fortaleza es la capacidad que ya se ha logrado para realizar trabajo horizontal, en general de manera muy positiva, sin demérito de las jerarquías. “Se realiza un trabajo bastante horizontal en el sentido de que hay una toma de decisiones democrática en la que se logra combinar la pluralidad con la conducción eficiente y coordinada” del personal, plantea Dorothy Estrada.

Para la operación de estos programas se conformó un Comité de Apoyo, integrado por las y los titulares de cada una de las áreas de la Comisión, cuya labor es garantizar que cada una esté conectada con el resto de la institución en lo relativo a racionalidad en el uso de los recursos, cuidado del medio ambiente, equidad de género, no discriminación y atención a personas con discapacidad; es decir, lograr la transversalidad.

Programa de Racionalidad, Austeridad y Disciplina del Gasto (Pradi)

Lograr la consolidación y fortalecimiento institucional que se propuso desde su inicio la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria ha implicado contar con los recursos necesarios para financiar y llevar a cabo los ambiciosos planes de trabajo que se tienen diseñados. Esto, a su vez, ha implicado un uso altamente racional y eficiente de los mismos recursos, aspecto que se logró a través de una cuidadosa política de racionalidad, austeridad y disciplina en la aplicación del gasto.

Esta política es lo que se ha denominado como Pradi, el primero de los cinco programas transversales llevados a cabo durante esta gestión. En este caso, se encuentra a cargo de la Dirección General de Administración en coordinación con la Contraloría Interna, a diferencia del resto de los programas, que se encuentran bajo la conducción de la DEIDI.

En lo fundamental, el Pradi ha contribuido a ejercer un cuidadoso control en el uso de los recursos financieros y materiales, lo que se tradujo en importantes ahorros, en algunos casos excepcionales, como por ejemplo en el uso de combustibles, en el cual el gasto se redujo en 2005 hasta en 400% con relación a lo que se registró en 2001.⁵⁵

Explica Rosa María Cruz Lesbros, contralora interna, que antes no había un control de recursos; por eso, se modificaron muchos mecanismos. Desde la Dirección General de Administración se cambió el concepto de cómo gastar, se establecieron fondos revolventes para cada una de las áreas porque antes había un solo fondo en donde todas las áreas reportaban. Aquí se les dio un fondo a cada área y cada una se hace responsable, cada quien cuida más su dinero. Por otra parte, se hacen constantes auditorías. Explica la contralora:

⁵⁵ Emilio Álvarez Icaza Longoria, mensaje final durante la presentación del *Informe anual 2005*, México, D. F., 11 de abril de 2006.

Tenemos un programa de auditorías internas a renglones específicos. En el sector público se manejan capítulos de gasto; el principal capítulo es donde están todos los sueldos, lo que son adquisiciones, compras y demás servicios, los muebles [y] los coches. Entonces lo que hacemos es ver cómo se va moviendo el presupuesto y revisar las partidas presupuestales, y hablamos de estas revisiones financieras para revisar que todos los recursos cumplan con toda la norma.

Por ejemplo, se revisa por semestre el gasto en gasolina. Se hace una revisión muy completa para determinar cómo se adquirió, qué procedimiento se usó, si se tenía que hacer una adjudicación o una licitación de acuerdo con los rangos que tiene la institución. Se ve si se están reportando en forma adecuada los consumos de gasolina; si se detecta que un carro está fallando, el porqué y si se llevan correctamente las bitácoras, que son financieras y operativas.

De las auditorías han surgido varios productos, como son las observaciones correctivas que son, por ejemplo, indicar cuando algún gasto no tiene factura, a fin de evitar un procedimiento de responsabilidades y un quebranto patrimonial. También están las recomendaciones de control interno, con las que se llama la atención cuando los reportes, por ejemplo en el caso del gasto de combustible medido por kilometraje de los vehículos, no son lo suficientemente explícitos. “No es algo que se haya hecho mal, pero es algo que se puede mejorar”, y también sirve para determinar claramente manuales de procedimientos o lineamientos específicos.

También se llevan a cabo auditorías de seguimiento con cortes trimestrales para ver qué ha hecho el área observada. “De nada me sirve el dar la Recomendación si yo me doy la vuelta y tú te olvidas también de ella. Entonces digo ‘oye, te recomendé esto, qué has hecho’; entonces llevo un control de cómo emito las recomendaciones y doy un oficio y digo ‘de acuerdo, ya cumpliste la tarea’. Cuando no son corregidas paso al área de responsabilidades, pero eso es otra historia”, señala Rosa María Cruz Lesbros.

A través de esas auditorías se ha ido puliendo la operación cotidiana y se ha logrado tener un control y revisión puntual y efectiva de todas las partidas presupuestales, incluidas las más gruesas, como el capítulo de sueldos, salarios, pago del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), seguros, aguinaldos, vales, bonos y prestaciones, que representa 80% del gasto, considerando, como dice la contralora, que el principal activo de la Comisión son las personas que trabajan aquí y eso es lo que más cuesta.

En general, hubo que hacer un cambio de mentalidad, estamos en una institución pública en la que se hace gasto público y que tenemos que rendir las cuentas. Yo creo que esa parte, aparejada con todo este nuevo concepto de transparencia, ya es una cultura; ya nadie te dice “por qué tenemos que hacer las cosas así”, como que ya queda muy claro cuál es la regla.

De esta forma, uno de los grandes logros de la Contraloría, quizá el principal, es haber hecho efectiva la estrategia de dar más fortalezas en los controles internos para que permitan asegurar que lo que se hace logre su objetivo de la mejor manera.

Los logros del Pradi han sido muy importantes y significativos. Por una parte, han representado ahorros millonarios a través del cuidadoso y estricto control del gasto en rubros como alimentación, combustibles, servicios postal y telefónico, y mantenimiento vehicular; por otra se realizó una importante modernización de las operaciones con el apoyo de innovaciones tecnológicas, como la adquisición de 260 computadoras. Además se llevó a cabo la reestructuración que dio origen a dos nuevas visitadurías y nuevas áreas operativas como las unidades desconcentradas.

Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente (Prodehuma)

El uso racional de los recursos en la CDHDF ha sido extensivo a los recursos que impactan directamente las condiciones ambientales, de tal forma que se ha hecho de ésta una institución ambientalmente responsable, en la que se ahorra al máximo la energía eléctrica y el agua, y se hace un cuidadoso manejo de los residuos generados, particularmente papel, plástico, desechos orgánicos y materiales de cómputo.

Esto se ha logrado a través del Prodehuma, el segundo de los cinco programas transversales, el cual fue puesto en marcha el 5 de junio de 2002 durante la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente, y que está bajo la coordinación de la DEIDI. Con él se han llevado a cabo políticas internas con las que la actual gestión se propuso generar una cultura de respeto al medio ambiente a través de varias líneas estratégicas, como un proceso interno, continuo y permanente de información, sensibilización, reflexión y toma de conciencia de la problemática ambiental.

La DEIDI establece que esta iniciativa es una novedad en la administración pública local y federal, ya que surgió de la convicción de que en las instituciones pueden generarse cambios en el uso y consumo de recursos, como el agua, la electricidad, los combustibles, el papel y el manejo de desechos sólidos. El acceso a un medio ambiente sano es un derecho humano, y su exigibilidad en la ciudad de México requiere de una amplia responsabilidad y creatividad en la búsqueda de soluciones, desde la autoridad, las instituciones, y las y los ciudadanos.

Este programa se ha desarrollado en varias etapas, a través de las cuales se ha informado e inculcado al personal de la Comisión una cultura de los derechos humanos ambientales, y se ha trabajado en la modificación de hábitos para el ahorro y uso eficiente de los recursos con los que labora para desempeñar su trabajo diario, como son los materiales de oficina –principalmente el papel bond–, agua y energía eléctrica, así como la disminución en la generación de residuos sólidos, entre otros.

En el transcurso del primer año el Programa se enfocó en aspectos ambientales asociados a las actividades administrativas. De esta manera se implementó la primera etapa de separación de residuos sólidos en orgánicos, inorgánicos y papel bond; se puso en marcha la Campaña de reducción, reutilización y reciclado de papel; se impartieron 15 talleres de información y sensibilización; se publicó el boletín *Ecotips*, de periodicidad trimestral y en formato impreso; se elaboró el periódico mural *Prodehuma*; se hicieron cuadernos y libretas con papel de reuso; se formó el Comité de Apoyo al Programa, y se realizó una mesa sobre el derecho a un medio ambiente sano en el marco del Primer Encuentro para la Construcción de la Agenda de los Derechos Humanos de la Ciudad de México.

En estas líneas se ha venido trabajando año con año, tanto en el resto de la Comisión, como creando sinergias con otras organizaciones e instituciones interesadas en avanzar en el mismo sentido de protección ambiental. Es el caso del Fideicomiso para el Ahorro de la Energía Eléctrica (Fide), que impartió un taller sobre educación y medio ambiente para las y los responsables de La Casa del Árbol; y del Centro de Educación Ambiental Acuexcomatl, que también proporcionó a las y los trabajadores de la CDHDF cuatro talleres prácticos sobre deshidratación de frutas y flores, elaboración de papel reciclado, hidroponía y organoponía.

También en coparticipación con la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal, se realizó el foro de análisis denominado El derecho humano a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y la salud de las personas: perspectivas desde el marco jurídico internacional.

En 2003, al cumplirse el primer aniversario del Prodehuma, se entregaron los reconocimientos a la responsabilidad ambiental. En este marco, la Dirección de Servicios Urbanos del Gobierno del Distrito Federal dio una conferencia sobre Manejo de los residuos sólidos en la ciudad de México, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal presentó La Guía de buenas prácticas ambientales para el hogar.

La labor que se realiza en la CDHDF en esta línea es permanente, desde colocación de letreros y señalamientos en las instalaciones de la Comisión –por ejemplo, cuando entró en vigor la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores, para cuidar su observancia–, hasta monitoreos del reciclado del Distrito Federal, capacitación del personal de limpieza y de todos los niveles en todas las áreas de la Comisión, para que todos se sumen a la cultura del cuidado del medio ambiente.

A ello, y a proyectar hacia el exterior esta cultura, ha coadyuvado la colaboración que la CDHDF ha tenido con las autoridades del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y del Gobierno del Distrito Federal (GDF), las cuales, junto con otras instancias, participaron en la organización del Festival de Arte y Medio Ambiente, en donde se resaltó la importancia de la educación en esta materia desde niveles básicos. En este marco se llevaron a cabo diversas actividades como cine, exposición de carteles, caricatura y artes plásticas.

En 2005 y 2008 la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal repartió al personal de la CDHDF plantas de ornato con un certificado de adopción y compromiso de cuidado, en lo que fue el evento Adopta una planta. Con ello se quiso contribuir a la disminución del calentamiento global de la Tierra a través de la siembra y el cuidado de plantas y árboles.

Otras instituciones que han colaborado con la CDHDF en esta materia son el Programa Universitario de Medio Ambiente de la UNAM, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER), la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, y otras organizaciones sociales que han contribuido a difundir la cultura de cuidado al medio ambiente como una parte fundamental del desarrollo sano y equilibrado al que aspiran y tienen derecho los habitantes y quienes transitan en la ciudad de México.

Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos (Proeg)

En el trabajo cotidiano de la CDHDF se ha confirmado que las mujeres constituyen el sector de la población que afronta los mayores problemas de exclusión; además, son víctimas de discriminación incluso en espacios esenciales para su desarrollo, como son los ámbitos educativo y laboral, y en formas que van de lo evidente a lo sutil pero siempre con un daño real a su dignidad.

Contribuir a transformar esta realidad a favor de una cultura de equidad y respeto a los derechos humanos de las mujeres, es un proceso que debe ser permanente, y en el que la Comisión ha hecho una contribución notable a través de la Institucionalización de la Política de Equidad de Género (IPEG), mediante la creación del Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos en 2002, cuyo objetivo es construir relaciones más justas y equitativas entre hombres y mujeres, y promover los derechos humanos de las mujeres como una necesidad prioritaria de esta ciudad.

Para avanzar en su implementación, se realizó un diagnóstico sobre la situación de la equidad de género dentro de la propia Comisión y se tomaron medidas específicas en materia de prestaciones laborales. Ejemplo de ello fue la creación de la licencia de paternidad, cuyos objetivos son, deconstruir roles estereotipados de género, permitir a los varones ejercer su derecho a la paternidad y que éstos asuman responsabilidad más directa respecto a sus hijos, lo cual significa un primer paso hacia una mayor equidad.

De acuerdo con Marcela Lagarde, la perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde esta perspectiva se pueden analizar las posibilidades que tienen las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan

entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen.⁵⁶

A lo largo de la historia, las mujeres se han visto relegadas al ámbito de la vida privada, disminuidas en su valor como seres humanos y sometidas a reglas, leyes y convenciones sociales pensadas y aplicadas en un mundo esencialmente androcéntrico, en donde se producen y reproducen desigualdades para los sexos en función del género.

Dichas desigualdades son insostenibles en un sistema social democrático que se pronuncie a favor de la igualdad de oportunidades y que busque el pleno respeto a los derechos del ser humano para el desarrollo de su vida en dignidad. Es por ello que se hace necesario analizar las relaciones sociales a partir de las relaciones entre hombres y mujeres, y a partir de las implicaciones que tiene el pertenecer a un género para unos y para otras.

Por ello, la CDHDF plantea que la perspectiva de género es inclusiva; permite comprender cómo funciona la discriminación por condición de género; cuestiona el androcentrismo y el sexismo que permean todas las instituciones sociales; permite hacer visibles las experiencias, perspectivas, intereses y oportunidades de las mujeres, lo que impacta en un mejor diseño de políticas, programas y proyectos; y aporta herramientas teóricas, metodológicas y técnicas para impulsar estrategias que lleven al empoderamiento de las mujeres.

La incorporación del enfoque de género en los proyectos de derechos humanos tiene un efecto inmediato en la vida cotidiana, pues se expresa en todas las formas concretas que asumen las relaciones sociales y las diferencias entre hombres y mujeres. Por lo tanto, es preciso caracterizar esas diferencias y determinar, en el día a día, la dimensión y el impacto de las desigualdades. Se trata de construir la igualdad entre hombres y mujeres, una igualdad que garantice el acceso de todas y todos a las mismas oportunidades de desarrollo.

La IPEG apuesta a impactar tanto el ámbito interno como el externo de la Comisión. El interno se asocia con la estructura y los modelos de acción que organizan el trabajo en la institución. Incluye aspectos como la misión institucional, su organigrama, las líneas de autoridad, la toma de decisiones, la selección del personal y la integración de los programas operativos anuales y el presupuesto; es decir, todo aquello que corresponde al ámbito de trabajo en el que se mueven las personas que integran la Comisión.

Así, no es extraño que en la CDHDF haya mujeres que trabajen como chofer y hombres recepcionistas, esto como parte de una nueva cultura de las relaciones entre hombres y mujeres que busca abolir los roles tradicionales de género e impulsar la institucionalización de la perspectiva de género dentro de la Comisión.

⁵⁶ CDHDF, *Política general para la institucionalización de la perspectiva de género en la CDHDF*, México, CDHDF, 2008.

En cuanto al ámbito externo, se refiere a las actividades que se realizan “hacia afuera”, con contrapartes, así como a la prestación de servicios para atender las demandas y derechos de la población que acude a la Comisión. Este ámbito demanda definir claramente a la población objetivo, sus características y las condiciones disponibles para que accedan a las oportunidades que el servicio provee; la capacidad del personal para atender a la población con actitudes despojadas de sesgos y prejuicios de género; y los instrumentos de atención al público, las acciones de capacitación, educación, promoción y difusión, entre otros.

Así, se trata no sólo de eliminar la discriminación por condición de género, edad, raza y por cualquier otro motivo, sino también de promover la igualdad de derechos en el estudio y tratamiento de las quejas y demandas.

Para hacer realidad la IPEG, la CDHDF inició un proceso de reflexión interna para definir los mecanismos y estrategias más adecuados para lograr este fin. Aprovechando la experiencia y la asesoría técnica del IIDH, se decidió iniciar este proceso mediante dos estrategias complementarias: la especificidad y la transversalidad.

Otra de las acciones importantes del Proeg es el concurso para el reconocimiento Hermila Galindo, que se ha realizado desde 2006 a la fecha, a propuesta de la consejera Patricia Galeana. Se trata de una acción hacia el exterior donde se busca premiar tanto a una organización de la sociedad civil como a una persona que se distingan por su labor dedicada a la promoción de la equidad de género, y en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres.⁵⁷

Este concurso es un reconocimiento público en honor de una de las mujeres más progresistas de inicios del siglo XX, y su objetivo es promover el valor social que tiene esta labor realizada por organizaciones o personas respecto de la promoción de tales derechos. El premio se otorga en el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, el 25 de noviembre de cada año.

La Comisión ha sabido aprovechar las sinergias que tiene con otras organizaciones que buscan la institucionalización de la perspectiva de género para la construcción de estos programas al interior de la Comisión. Por ello se han impartido distintos talleres, como Perspectiva de género en decisiones financieras, donde se muestra la manera en que las decisiones de asignación de los recursos no sean discriminatorias y que no haya discriminación ni pago diferenciado.

Dentro del Programa Editorial Anual (PEA) se ha buscado también que todas las publicaciones de la Comisión tengan perspectiva de equidad de género. Los informes especiales, independientemente del tema que traten —sistema penitenciario, explotación sexual comercial infantil (ESCI), seguridad humana, calidad del aire, etc.—, deben tener información desagregada por sexo y responder a cómo estas violaciones afectan a hombres y a mujeres.

⁵⁷ Sobre el concurso para el reconocimiento Hermila Galindo se abunda en el capítulo III, pp. 181-236, de este documento.

Para el manejo de esa información, como parte del Proeg, se elaboró junto con la Secretaría Técnica un manual de estilo que incluyera lenguaje con perspectiva de género para todas las publicaciones. Este manual es la guía que se usa para todos los documentos de la Comisión.

El primer informe de derechos humanos de las mujeres, realizado en 2005, se hizo con ese énfasis, con lo cual se dio cumplimiento a la obligación que asumió la Comisión en virtud de la reforma al artículo 57 de su ley interna, que ahora establece que “el informe anual de la o el presidente de la Comisión deberá clasificarse por género y describir de manera detallada la situación de los derechos humanos de la mujer en la ciudad.”⁵⁸ Esto de acuerdo con los derechos a la no discriminación, al acceso a la justicia, y en el más reciente reconocimiento a nivel jurídico del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el Distrito Federal.

Como expresa Dorothy Estrada Tanck, ex titular de la DEIDI, “buscamos centrarnos en ese tema para evaluar el nivel de aplicación de esa ley que, aunque es muy nueva, nos interesa también enfatizarla y remarcar la importancia de su cumplimiento. Esa es otra de las acciones concretas del Proeg que también se ha ido transformando un poco en el sentido de que ya no son acciones interiores, sino este tipo de acciones hacia el exterior”.

En la presentación del informe anual de la CDHDF también se da a conocer el informe de mujeres a la ALDF, ahora como una obligación.

Otra de las manifestaciones del Proeg y de esta política de equidad de género dentro de la CDHDF es la modificación de los instrumentos normativos. Se ha hecho una revisión de todos los instrumentos normativos –la ley y el reglamento internos, y todos los manuales, estatutos y reglas de operación– para incorporarles lenguaje con perspectiva de género.

También, por ley, se estableció que no puede haber más de 60% de los miembros del Consejo de un solo género, por lo que ahora, para establecer los nombramientos de las y los miembros del cuerpo directivo de la Comisión, el ombudsman debe tomar en cuenta la equidad de género.

No se trata de establecer cuotas, pero estas acciones afirmativas de carácter temporal tienen cierto sentido para igualar la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres. Si se analizan las instituciones del país y se toma en cuenta la proporción de población que representan las mujeres en comparación con los puestos de la representatividad, es muy desigual la relación. Ésa es la intención de dichos cambios, que haya más mujeres en puestos de decisión; porque no basta que sólo tengan igualdad de oportunidades en diferentes trabajos y puestos, sino que también en la conducción institucional haya igualdad de derechos en el ejercicio de esas funciones.

Una vez que se estableció el Proeg, coordinado por la DEIDI, la CDHDF ha establecido alianzas con organizaciones civiles como Consorcio para el Diálogo Parlamentario

⁵⁸ Reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de junio de 2005.

y la Equidad, A. C., y Salud Integral para la Mujer, A. C., en una primera etapa; y Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C., en la segunda etapa.

El Proeg ha tenido diferentes etapas de desarrollo; en la primera, de 2002 a 2003, se dieron los primeros pasos para la institucionalización de la perspectiva de género en la CDHDF. En cumplimiento de sus atribuciones, la DEIDI fue la encargada de conducir el proceso de IPEG, por lo que, con el apoyo de dichas organizaciones civiles, procedió a diseñar e implementar un plan de acción para incorporar la perspectiva de género en todos y cada uno de los aspectos de la vida institucional; la atención al público, la investigación de casos y las políticas internas, incluida la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) y el presupuesto general con perspectiva de género.

Para ello se desarrollaron acciones a fin de fortalecer las capacidades internas. Por un lado, acciones dirigidas al cuerpo directivo, integrado por personas con capacidad de decisión institucional; y por el otro, acciones encaminadas a todo el personal de la Comisión. Para alcanzar este objetivo ha sido clave el esfuerzo por construir una base conceptual homogénea de conocimientos teóricos sobre la perspectiva de género, a través de cursos, talleres y seminarios impartidos al personal de la CDHDF.

Una de las primeras acciones desarrolladas fue generar información sobre la situación de género al interior de la Comisión. Para ello se llevaron a cabo tres ejercicios que arrojaron información sobre las condiciones existentes. El primero de ellos correspondió a una encuesta realizada entre los miembros del equipo directivo de la Comisión en mayo de 2002.

Posteriormente, la visión del equipo directivo fue revisada en ocasión del seminario-taller sobre género y derechos humanos, realizado en mayo de 2003, el cual tuvo como objetivo contribuir al conocimiento y sensibilización del personal directivo de la CDHDF sobre la equidad de género y los derechos humanos, y comenzar el proceso de construcción de una concepción institucional compartida sobre la incorporación transversal de esta perspectiva desde los diversos ámbitos de trabajo de la Comisión.

Hacia junio de 2003 se aplicó entre la totalidad del personal que trabaja en la Comisión un cuestionario para conocer las opiniones y experiencias sobre género y derechos humanos de las mujeres, y determinar en qué condiciones se encontraba la Comisión para impulsar la IPEG. Los resultados de la encuesta fueron recogidos en el informe Equidad de género, opiniones y experiencias del personal que trabaja en la CDHDF. Las principales conclusiones mostraron un interés mayoritario en el tema y la necesidad de trabajar en labores de sensibilización y capacitación en esta materia.

Al concluir la participación del organismo no gubernamental Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A. C., y culminar la etapa de diseño del Proeg y las primeras acciones emprendidas, se inició una segunda etapa de colaboración con la organización Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C.

En ésta se consideró importante iniciar acciones que dieran un panorama de inclusión de la perspectiva de género a manera de programa piloto en tres áreas de la Comi-

sión: la Dirección General de Administración (DGA), la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQO), y la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos (DGEPDH), seleccionadas de acuerdo con las funciones que desempeñan y la representación de personal con que cuentan.

Dicha estrategia fue definida de acuerdo con las restricciones de tiempo y recursos, por lo que se seleccionó sólo a estas tres áreas, representativas de cada programa institucional (Defensa, Promoción y Fortalecimiento Institucional). En ella se aplicaron herramientas de ayuda para identificar áreas de acción donde existen desigualdades o inequidades de género, tanto al interior de la Comisión como en la atención que ésta brinda al público y en la elaboración de sus publicaciones. Con ese objetivo se llevaron a cabo reuniones, entrevistas y visitas a las áreas antes mencionadas, con el fin de obtener datos para la realización de un diagnóstico que apoyara la IPEG en la Comisión.

Con éste se hicieron visibles obstáculos y resistencias potenciales que se pueden encontrar en la IPEG con el fin de superarlos. Los resultados de este análisis fueron presentados en agosto de 2004 a la Presidencia y a las tres áreas involucradas. Con estos resultados se planearon las actividades tendientes a institucionalizar la perspectiva de género en estas tres áreas de la CDHDF.

La campaña de sensibilización interna correspondió a la tercera etapa realizada entre 2005 y 2007. En ésta el Proeg, en coordinación con Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C., dio continuidad al proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la CDHDF. Se concentraron los esfuerzos para sensibilizar al personal de todas las áreas en materia de equidad de género; capacitarlo e informarlo sobre la perspectiva de género y el porqué de su inclusión en la labor diaria de la Comisión; incluirlo en la construcción de la equidad como eje transversal en las actividades cotidianas de la Comisión y continuar el trabajo de transversalidad de la perspectiva de género en las tres áreas piloto.

El 8 de marzo de 2005 se inició la campaña interna de sensibilización sobre la perspectiva de género, presentada en el marco del Día Internacional de la Mujer. Dentro de esta iniciativa se desarrollaron diferentes acciones, como el diseño del logo del Proeg y del primer cartel que hacía referencia a la campaña; la inclusión del *link* de este programa en la página web de la Comisión, que contiene información puntual sobre el proceso de IPEG, y la perspectiva de género, la normatividad nacional e internacional que protege los derechos de las mujeres, entre otros datos; elaboración de dípticos para todo el personal de la Comisión sobre derechos de las mujeres, perspectiva de género y reflexión sobre la masculinidad; la creación del directorio de instituciones y organismos de asesoría y atención en problemáticas de género; y la realización del Seminario de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Sexual para las y los abogados de la DGQO, a fin de mejorar la atención que se proporciona a las y los peticionarios.

Asimismo, en junio de 2005 se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras, el taller especializado Fortalecimiento de los conocimientos y prácticas para la tutela de los dere-

chos humanos de las mujeres, donde personal de la CDHDF fue invitado para compartir su experiencia en relación a la IPEG.

El 24 de noviembre de 2006, en el marco del Día Internacional por la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres, la CDHDF entregó el primer reconocimiento Hermila Galindo a Marcela Lagarde y de los Ríos, a Marcelina Bautista Bautista, y a la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, A. C. (Mexfam), por sus iniciativas y logros para la construcción de una cultura de respeto a los derechos de la mujer y el impulso a la equidad de género en la ciudad de México.

Con el objeto de realizar un balance de la IPEG a cinco años de iniciada, en septiembre de 2007 se llevó a cabo el seminario-taller La institucionalización de la perspectiva de género en la CDHDF, en el que participó el personal directivo de la Comisión.

Dicho seminario buscó generar un espacio de reflexión conjunta sobre el proceso de IPEG en la Comisión, no sólo para socializar y compartir conocimientos teórico-conceptuales sobre la perspectiva de género, sino también para definir en conjunto cuáles eran los siguientes pasos en la conducción, planeación y operación que ayudarían a consolidar dicho proceso en la administración de Emilio Álvarez Icaza Longoria.

El seminario fue impartido por especialistas nacionales e internacionales en el tema, destacando la presencia de Isabel Torres, del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del IIDH; Marcela Lagarde, académica de la UNAM y Lucía Pérez Fragosó, de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C. Las conclusiones y propuestas recogidas en el seminario fueron analizadas y discutidas por el cuerpo directivo en octubre de 2007, y se incorporaron a la agenda para consolidar dicho proceso con miras al cierre de la presente administración.

Programa por la Igualdad y no Discriminación (PID)

Más que definiciones, la discriminación tiene rostros, formas. Se ha vivido históricamente en sociedades que han afrontado serios conflictos, principalmente raciales o religiosos, donde se expresa de la manera más violenta y descarada, con negación de servicios, restricción de derechos, persecuciones, tratos crueles, inhumanos y degradantes, e incluso crímenes por odio hacia alguna persona o grupo en particular; y hasta de la forma más sutil, a través de comentarios difamatorios, actitudes ofensivas y restricción de oportunidades, entre muchas otras en que también se deja sentir.

La CDHDF establece la discriminación, con sus muy variados matices, no es un hecho que se genere y afecte sólo a una determinada faceta de la vida humana. “Es un fenómeno que involucra y lesiona los distintos ámbitos de desarrollo de las personas, [por lo] que puede existir discriminación institucionalizada, es decir, aquella que se produce desde los gobiernos; [y] hasta discriminación familiar, nacida y fomentada en el núcleo mismo de los hogares.”

Constituye actitudes y acciones dañinas y hasta destructivas, toda vez que adolece de algunas características que la distinguen y fortalecen: es multidimensional, pues afecta a todos los individuos por igual, a los que la ejercen y a los que la padecen; es integral, porque repercute en todos los ámbitos de la vida del ser humano; es progresiva, ya que se acumula e incrementa, y es cíclica, ya que al fortalecerse da lugar a efectos más graves, nuevos problemas y una mayor vulnerabilidad de quien la experimenta.⁵⁹

La discriminación estructurada o institucionalizada, es decir, la que se genera en el ámbito público, bajo responsabilidad de los gobiernos, afecta de manera integral los derechos de las personas en los campos de la salud, la vivienda, el trabajo, la educación, el acceso a la justicia, la alimentación, la cultura. [Representa] cualquier acción u omisión por parte de los gobiernos que distinga, excluya, restrinja o niegue algún derecho.

En este contexto, y ante el hecho de que la discriminación es una realidad en la vida cotidiana de personas y grupos que viven y transitan en el Distrito Federal, la CDHDF puso en el centro de su atención la promoción de una cultura de la no discriminación, integrando otro de los frentes en que ha trabajado con toda determinación. Así, partiendo de que el principio de no discriminación debe ser inherente a la o el servidor de derechos humanos, empezando por quien atiende la recepción de peticiones y brinda atención de quejas y asesorías, se desarrolló un programa de capacitación y sensibilización para el personal de la Comisión. Además, se definió como política institucional el que haya posibilidad de acceso igualitario a todas y todos los aspirantes que participaron desde la primera convocatoria al SPDH.

Ricardo Bucio Mújica, secretario técnico de la Comisión —área responsable del Programa por la Igualdad y no Discriminación (PID), junto con la DEIDI—,

se ha dado formación también a distintas áreas de la Comisión, por ejemplo, para entender qué significa la transexualidad, para saber cómo tratar a personas de la comunidad LGBTI, o hemos hecho actividades para poder conocer de primera mano qué le duele a la gente que sufre de discriminación. Nos metimos a procesos de audiencias públicas y hemos hecho cinco o seis audiencias públicas donde todas las personas, agrupadas por temas a tratar, que quieran decir algo que les lastime, algún problema o que les pueda representar una violación a sus derechos, lo pueden venir a decir aquí ante el personal de la Comisión, ante el cuerpo de visitadores.

Se hicieron una para personas indígenas, una para personas con discapacidad, dos para personas de la comunidad LGBTI, y una para policías, las cuales resultaron experiencias especialmente enriquecedoras para entender las circunstancias de personas que

⁵⁹ CDHDF, *Manual de sensibilización para la no discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia*, México, CDHDF, 2004.

viven en situación de discriminación. Asimismo, contribuyeron notablemente a la sensibilización del personal en general para que puedan brindar la atención adecuada y para profundizar en las perspectivas desde las cuales posteriormente se desarrollaron informes relacionados con estos grupos afectados por conductas y hasta políticas discriminatorias.

Por otra parte, con la firme intención de que personas con discapacidad pudieran concursar en igualdad de circunstancias por plazas en la Comisión, se emitió la convocatoria en *braille*; asimismo, se mejoró la accesibilidad física de la nueva sede de la CDHDF para que quien quisiera participar en el concurso lo pudiera hacer sin mayor dificultad.

“Además, cuando estaba una persona con discapacidad en posibilidad de entrar [a ocupar una plaza en la Comisión] se procuró que ella tuviera una preferencia sobre quien no tuviera discapacidad, [y se aplicó el mismo criterio en caso de tratarse de] una persona indígena, o una persona gay, lesbiana o transexual”, explica Bucio Mújica. “Hemos hecho eso a nivel de Servicio Profesional, a nivel de revisar la parte de la prestación de servicios en la Comisión, e hicimos una formación en lenguaje de señas para la gente del [área de] Quejas, para que podamos recibir las quejas de personas sordas y mudas.” De igual manera, se está transformando la página de internet de la Comisión para que sea accesible a personas ciegas y débiles visuales, y también se han impartido asesorías en distintas áreas de la Comisión para entender todo aquello que pueda representar una violación a los derechos de comunidades tan disímolas como las y los policías, la comunidad LGBTI y las personas indígenas, entre otras.

De esta forma, desde su creación en marzo de 2002, el PAD –ahora PID– ha abierto espacios y se ha involucrado en la problemática de exclusión que viven las personas por orientación o preferencia sexual y por identidad o expresión de género; las personas privadas de la libertad; las personas adultas mayores; las comunidades indígenas; las y los jóvenes; las personas en situación de calle; las personas con discapacidad; las mujeres; las personas que se dedican al trabajo del hogar, y las que viven con VIH/sida, sólo por citar a los grupos más discriminados.

El Programa también ha dado seguimiento a sus acciones fortaleciendo sus procesos y ampliando su marco de acción a partir de las experiencias acumuladas, el respaldo de nuevos instrumentos jurídicos, como la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, y de órganos interinstitucionales de promoción y vigilancia de este derecho, como el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

El PAD –actualmente PID– también se ha visto favorecido por el apoyo de instituciones públicas, consejos interinstitucionales, organizaciones sociales y civiles, y activistas del derecho a la no discriminación. En este marco, en coordinación con otros actores, se han llevado a cabo numerosas actividades entre las que destacan los cuatro Diplomados sobre el Derecho a la No Discriminación –organizados en conjunto con

el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM—, y el Premio Nacional de Periodismo Rostros de la Discriminación, organizado también en cinco ocasiones en coordinación con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la OACNUDH, la Fundación Manuel Buendía y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana.

Entre las actividades realizadas por la CDHDF a través del PAD —ahora PID— destaca el Foro por los derechos humanos y la no discriminación hacia las personas y los grupos lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero y travestista; el Seminario de Reflexión y Análisis en Materia de No Discriminación, el cual durante 2003 y 2004 se constituyó como un espacio de análisis, reflexión y estudio sobre la no discriminación y temas afines. Éste reunió a especialistas, servidoras y servidores públicos y representantes de la sociedad civil para abordar, desde una perspectiva teórico-filosófica, la justiciabilidad y exigibilidad del derecho humano a la no discriminación.

También fue relevante la investigación llevada a cabo durante más de tres años para la elaboración de la *Compilación de Instrumentos Jurídicos en Materia de No Discriminación*, que incluye todos los instrumentos existentes en la materia, entre los que se encuentran instrumentos declarativos, convencionales, resolutivos, opiniones consultivas, informes, jurisprudencia, reglamentos y leyes.

Asimismo, hay que mencionar la participación de la CDHDF, a través del entonces PAD, en los consejos interinstitucionales de Asistencia e Integración Social; de Consulta y Participación Indígena; para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de las Personas Adultas Mayores; y para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. La presencia de la CDHDF permitió fortalecer su imagen como un organismo público involucrado en el quehacer de las instancias creadas para dar una mejor calidad de vida y procurar justicia social a grupos mayormente discriminados; además, abrió el camino para dar cumplimiento a distintos proyectos de promoción y difusión de los derechos humanos, al encontrar terreno fértil para desarrollarlos y multiplicar su efecto.

Por otra parte, sobran los ejemplos de grupos que trabajan en contra de la discriminación, y varios de ellos suelen trabajar en defensa de los derechos que los involucran directamente. Por ejemplo, hay grupos de homosexuales trabajando por la defensa de los derechos de los homosexuales y en contra de la discriminación hacia ellos; hay agrupaciones feministas o de mujeres promoviendo la defensa de los derechos de las mujeres; hay grupos de evangélicos que están trabajando por los derechos de estas minorías religiosas.

Roberto Blancarte Pimentel, investigador de El Colegio de México y miembro de la junta de gobierno de la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, ahonda más en esta realidad: “lo que yo aún no he visto son grupos trabajando por los derechos de otros, de otras minorías [...] ¿Y qué nos dice eso?, nos dice que quizás no hemos pasado a un estadio en que lo que se defiende no sea el derecho de cada quien,

sino el derecho de los otros. Hasta ahora se ha hecho un gran trabajo en la constitución de organizaciones civiles que tienen un determinado grado de conciencia y de concientización de los grupos con los que trabajan, pero no hemos alcanzado un nivel de una cultura real de tolerancia y de la no discriminación en donde, más allá de mis derechos, yo defienda el derecho de los demás, aun si no estoy de acuerdo con ellos. Eso es el punto, digamos, lo que todavía nos falta avanzar en nuestra cultura política y en nuestra cultura social”.

En este sentido, Roberto Blancarte aprecia que una de las cosas que ha hecho precisamente la CDHDF es “ir más allá de reivindicaciones específicas, trabajar por abrir el concepto de derechos humanos, por incluir a muchos grupos que no necesariamente se sentían incluidos en esa denominación y por hacerlo de manera irrestricta, digamos, en todos estos grupos que muchas veces están aislados en la defensa de sus derechos”.

Y lo más importante de dichas acciones, a juicio de Blancarte, es que se han realizado desde una perspectiva laica. Por ello, al valorar la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, el investigador sostiene que sólo ha tenido más que coincidencias con él y con el trabajo de la Comisión:

Quizás, más de manera informal, hemos tenido muchísimas coincidencias en el tema de las distintas formas de discriminación o, digamos, con agrupaciones con más riesgo de ser discriminadas. Me refiero a mujeres, homosexuales, indígenas y otro tipo de minorías, como las minorías religiosas. Yo he apoyado muchísimo a la CDHDF, porque me ha parecido que han tenido una visión muy en el trabajo de la defensa de estos derechos, y creo que la gente le reconoce una labor impecable, amplia e incluyente en términos de concepciones de derechos, y eso obviamente ha sido a partir de un trabajo en donde hay una visión de un país más tolerante, menos discriminante y más abierto a la diversidad.

Si bien hay ciertas encuestas que indican que la sociedad mexicana ha ido avanzado en materia de tolerancia hacia muchos grupos que hasta ahora siguen siendo marginados, Blancarte considera que todavía hay mucho camino por recorrer. “Uno puede decir ‘claro, nosotros venimos de una cultura de la intolerancia’. Hay que recordar nuestra primera constitución, la de 1824 fue una constitución que era oficialmente intolerante [...] es decir, se decía que no se toleraría ninguna otra religión más que la católica. Ése es un ejemplo del tipo de lógica en la que estamos desde que somos un país independiente.”

Si se es pesimista, uno ve la situación del país al revés y seguimos siendo un país intolerante y que discrimina. Hasta cierto punto, señala Blancarte, las dos visiones son reales; depende del humor en que estemos y de las perspectivas que tengamos sobre todo a futuro:

Yo lo que conozco de la Comisión es que ha trabajado con una visión muy laica, lo cual me parece lo más adecuado. Percibir los fenómenos de intolerancia y discriminación como una

cultura en la que también hay una perspectiva religiosa dominante, que forma parte de eso, es muy importante. Y, por lo tanto, enfrentarlos con una perspectiva secular laica en la que no hay un involucramiento con una religión mayoritaria o minoritaria también me parece crucial. Más allá de los programas específicos hacia la discriminación religiosa, me parece que ya el solo hecho de no involucrarse con esa cultura religiosa dominante, la cual marca muchos aspectos de nuestra vida, es un gran logro.

El PAD —ahora PID—, sin antecedentes no sólo en la CDHDF sino tampoco en otros organismos e instituciones de defensa y protección de los derechos humanos en México, fue nutriéndose de los escasos estudios existentes sobre el fenómeno de la discriminación y de los conceptos relacionados con éste, trabajando en la reflexión, investigación y análisis temáticos que permitieron abordar esta problemática desde una perspectiva teórico-filosófica, hasta consolidar el derecho humano a la no discriminación.

Así fue como se dio la apertura de espacios de análisis y reflexión sobre la materia, y debido a que el área de Educación y Capacitación aún pertenecía a la Secretaría Técnica, se inició un proceso de sensibilización a través de talleres a servidoras y servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y sociedad en general.

Una de las primeras tareas del PAD fue sensibilizar a la población capitalina sobre el tema, para lo cual editaron un primer díptico denominado *Con la discriminación todos perdemos, incluso tú* cartel del mismo nombre de los cuales se publicaron 40 mil y 3 mil ejemplares, respectivamente.

La Campaña Permanente por la No Discriminación se puso en marcha en enero de 2003 con el objeto de promover y difundir diversas acciones y estrategias enfocadas a la sensibilización y concientización sobre el derecho a la no discriminación, mediante la construcción de sinergias institucionales y con la participación de la sociedad en su conjunto.

La campaña se llevó a cabo en de tres fases; la primera relativa a la concientización y sensibilización sobre la existencia del fenómeno; la segunda sobre la concepción del derecho a la no discriminación, y la tercera relativa a la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho. En las tres fases se siguieron tres líneas estratégicas: espacios de reflexión y debate; promoción y difusión, y acciones conjuntas.

El objetivo de la primera fase fue hacer visible el fenómeno de la discriminación en los ámbitos público y privado. Se impulsaron actividades de análisis, reflexión y debate, todas realizadas por la Secretaría Técnica; se impartieron talleres, 34 de los cuales estuvieron dirigidos a servidoras y servidores públicos, y 24 a personas de distintas organizaciones de la sociedad civil y comunidad abierta. También se conformaron los contenidos de cuatro *spots* publicitarios sobre la Campaña (dos para radio y dos para televisión) y los medios masivos de comunicación realizaron entrevistas relacionadas con ésta, que tuvo considerables impactos con su mensaje promocional en radio y televisión.

Se inició en la página de internet de la CDHDF un capítulo permanente que incluye los *test* del discriminador y del discriminado. Se insertó el diseño de los carteles de la Campaña en dos anuarios de consulta generalizada, editados por un diario y por una editorial independiente. Durante el primer año de trabajo de la Campaña se pusieron en marcha diversos procesos de sensibilización y acciones conjuntas en distintos ámbitos sociales, particularmente los más discriminados.

Durante 2003 se sumaron a la Campaña Permanente alrededor de 46 instancias, de las cuales 31 son OSC, cinco son instituciones académicas y 10 son dependencias gubernamentales. Se trabajó de manera conjunta con estas instancias y se sensibilizó con el propósito de que la discriminación formara parte de la agenda de derechos humanos del Distrito Federal.

En esta fase de la Campaña, se puso mayor énfasis en el “derecho”, es decir, se buscó hacer visible el derecho a la no discriminación. En noviembre de 2004 se realizó el foro Análisis y debate sobre el derecho a la no discriminación desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, con la finalidad de aportar algunos puntos sobre el derecho a la no discriminación y aclarar ciertas confusiones que obstaculizan la plena exigibilidad y justiciabilidad de este derecho. En apoyo a la Campaña, la CDHDF produjo el video Todos los derechos sin discriminación, así como tres promocionales de radio.

Siendo uno de sus objetivos fundamentales el generar sinergias con diversos actores involucrados en la defensa de los derechos humanos y contra la discriminación, se realizaron diversas actividades y reuniones de trabajo con organizaciones civiles, instituciones académicas y organismos públicos, lo que dio como resultado la conformación del Consejo Promotor de la Campaña Permanente por la No Discriminación. Éste quedó instalado el 28 de enero de 2004 con el objetivo de enriquecer la propuesta de la Campaña, coordinar acciones a favor de la no discriminación y difundir ampliamente los contenidos de la Campaña entre la población del Distrito Federal.

El Consejo quedó integrado por 14 instituciones del Gobierno del Distrito Federal, 17 organismos civiles y sociales, dos instituciones del gobierno federal y cuatro instituciones académicas. Éste tenía por objeto generar estrategias y propuestas de acción que surgieran de la sociedad civil organizada, de las instituciones del Gobierno del Distrito Federal y de las de orden académico para la difusión y promoción del principio de no discriminación, el respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia.

Otra de las importantes actividades desarrolladas en esta fase fueron las jornadas en las calles Todos los derechos sin discriminación, realizadas en octubre de 2004 en diferentes puntos de la ciudad, como un ejercicio de promoción masiva en las calles de la ciudad de México en cuanto al derecho que tienen todas las personas de vivir todos los derechos sin discriminación.

En la tercera fase de la Campaña se proyectó enfatizar la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la no discriminación; es decir, hacer visible la responsabilidad del

poder público respecto a este derecho, por un lado cumpliendo su obligación de respetarlo, y por otro para garantizarlo. La experiencia recopilada durante las fases de la Campaña llevó a posicionar el tema del derecho a la no discriminación, el respeto a la diversidad y el ejercicio de la tolerancia entre los diferentes actores de la sociedad, y permitió fortalecer las acciones conjuntas que desde sus inicios fueron una línea estratégica de promoción y difusión.

Al momento de evaluar el papel de la CDHDF, el periodista Ricardo Raphael es contundente al afirmar que la Comisión se convirtió en la principal vocera de los grupos en situación de vulnerabilidad y de discriminación porque ninguna otra institución tomó esa bandera:

Es decir, la CDHDF se volvió la principal vocera, sobre todo porque ninguna otra instancia del Estado tomó esta decisión [...] es de lo más loable que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal haya tomado la bandera, la haya empujado en distintas direcciones. Insisto, discriminación a personas con discapacidad, discriminación a personas por su orientación sexual, discriminación a mujeres por su condición propia, es decir, acabó siendo la voz más potente. Sus diagnósticos, sus opiniones son las que los medios –lo digo desde aquí desde *El Universal*, pero también como conductor en Canal 11–, le podría decir [que] acabó siendo la voz más respetada, creíble, autorizada para nosotros los periodistas [...] me atrevería a decir que la CDHDF ha brillado por su inteligencia para ser el faro o el referente en un tema que de otra manera podría ser extraviado en la agenda pública.

Programa de Atención a Personas con Discapacidad (PAPD)

Ser una persona con discapacidad en México significa, en gran medida, estar segregado, aislado, ser considerado enfermo o “minusválido”, conceptos y circunstancias que no sólo atentan contra los derechos humanos sino contra la dignidad de las personas que “por alguna particularidad biológico-conductual, se ven obligadas a superar obstáculos impuestos y desventajas creadas por la sociedad para ejercer sus derechos, llevar una vida digna y lograr su plena integración al desarrollo”.⁶⁰

Ante esta realidad, transformar conductas y actitudes socialmente generalizadas de discriminación en todas sus manifestaciones, en particular en relación con las personas con discapacidad, ha sido otro de los grandes desafíos que ha encarado la CDHDF durante la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, y en el que también se han tenido logros significativos, considerando que se ha trabajado en la atención a nivel interno mediante el programa transversal de Atención a Personas con Discapacidad, y a nivel externo con la realización del *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos*

⁶⁰ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*, México, CDHDF, 2008.

de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008, y con la inclusión de un capítulo sobre el tema en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* que elaboró la Comisión en conjunto con el GDF, instituciones académicas y OSC.⁶¹

Las personas con discapacidad, se establece en el citado informe,

no son un problema a resolver, una situación a mejorar o una necesidad a enfrentar. Por el contrario, su interacción con las barreras del entorno, sí lo es. Es importante diferenciar, más que las deficiencias, las necesidades integrales específicas que cada persona requiere satisfacer para tener asegurado el pleno goce y ejercicio de sus derechos. Por ello, el punto focal no son las diferencias o las condiciones personales de deficiencia, sino la desigualdad que se expresa en aspectos como falta de acceso a servicios o inadaptación de los mismos, mayores costos de traslado, acciones o políticas de discriminación negativa, falta de oportunidades en todos los ámbitos, perspectiva social de minoría de edad o de incapacidad, falta de reconocimiento de autonomía y de ejercicio jurídico, imposibilidad fáctica de participación en toma de decisiones e inequidad y desventajas generalizadas para ellas.

Éste es el enfoque que le ha dado la CDHDF, con lo que, en palabras del coordinador del Sistema de Naciones Unidas en México, Magdy Martínez-Solimán,

se ha logrado hacer que sea un tema de derechos humanos, se ha *desmedicalizado* y sacado del ámbito de la caridad, de la medicina pública o de la atención sanitaria, [considerando] que el tema de discapacidad no es tema crónicamente de salud. Es un tema de cómo social y culturalmente transformamos una menor capacidad en algunos aspectos físicos, psíquicos o sensoriales, en una barrera insalvable para que determinadas personas, conciudadanos, conciudadanas nuestras, se incorporen a la vida, al trabajo, a la educación o a la tecnología.

El ombudsman, dice Magdy Martínez,

ha llevado todo este discurso de derechos humanos también al campo de la discapacidad, aplicando lo que ha sido la interpretación de Naciones Unidas, y yo creo que ahí hay una impronta muy mexicana porque Gilberto Rincón Gallardo fue uno de los artífices de la interpretación de que no se trataba de hacer una nueva convención para la atención de las personas con discapacidad sino de defender y promover los derechos de las personas con discapacidad. Y ése es exactamente el discurso de Emilio Álvarez Icaza Longoria; es la manera en que ha enfocado el diagnóstico.

La concepción que plantea la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, que fueron impulsados especialmente por México –país que lo ratificó el 17 de diciembre de 2007, a poco

⁶¹ Sobre el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* se abunda en el capítulo v, pp. 287-366 de este documento.

más de un año de que lo aprobó la ONU—, ha sido retomada por la CDHDF, aportando de manera notoria al impulso de un nuevo paradigma en la manera de ver y tratar a las personas con discapacidad como sujetos de derechos, “adoptando una postura novedosa en relación con los organismos públicos de derechos humanos en el país, tanto en asumir la implementación de la Convención como en cambiar su modelo institucional en relación a las personas con discapacidad”.⁶²

Al respecto, la CDHDF

comparte completamente la perspectiva de la Convención en el sentido de que la responsabilidad de las instituciones públicas del Estado no es para atender a las personas con discapacidad en sus necesidades de rehabilitación o integración solamente, sino, de manera principal, para la modificación del marco jurídico que contemple de manera integral todos los derechos y la posibilidad de ejercerlos, exigirlos y hacerlos justiciables; para que se modifiquen las acciones y políticas de gobierno de manera que incluyan a las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida, pública y privada, desde la información hasta la participación en la toma de decisiones; y para que se adecue el sistema de justicia dando acceso a la misma a las personas con discapacidad desde los más altos estándares de protección de los derechos humanos.⁶³

Pero más allá del muy importante y necesario plano discursivo, la CDHDF asumió la responsabilidad de participar en la promoción, protección y supervisión en la aplicación de dicha Convención. Es por ello que creo el Programa de Atención a las Personas con Discapacidad (PAPD) “con el objeto de impulsar la observancia de los derechos humanos de las personas con discapacidad a través de una política transversal que promueva el estudio, protección, defensa, promoción, enseñanza y divulgación de los derechos de este sector de la población”.

Más aún, ha tenido acercamiento efectivo con OSC que atienden a este sector de la población para conocer de primera mano sus circunstancias, planteamientos y propuestas en el caso de la capital mexicana. La audiencia pública que se llevó a cabo en 2007 permitió, por ejemplo, conocer que uno de los problemas más sentidos, además de la falta de accesibilidad a los lugares públicos para personas con discapacidad, es la ausencia de información accesible sobre el tipo de apoyos que este sector de la población puede obtener, y la falta de conciencia en la mayoría de las personas sobre sus derechos.

Esto se refleja claramente en la situación vivida por una médico odontóloga, quien después de sufrir un accidente quedó cuadraplégica, enfrentó la ausencia de información accesible sobre su condición y el tipo de servicios de apoyo existentes. Como

⁶² CDHDF, *Programa de Atención a Personas con Discapacidad México*, CDHDF, 2009.

⁶³ *Idem*.

consecuencia, los primeros años después del accidente se caracterizaron por la desesperanza y la tristeza, así como por la imposibilidad de reiniciar su vida.

El informe especial elaborado por la CDHDF recoge éste y muchos otros testimonios de personas que pugnan por tener condiciones, aunque sea mínimas indispensables, para la igualdad de oportunidades.

María Teresa (Marité) Fernández, integrante del grupo de especialistas que participó en la investigación y elaboración del informe, destaca la relevancia de la Convención, la primera en este tema con carácter vinculatorio para los Estados parte, pues habla de la accesibilidad como un derecho de las personas con discapacidad, no sólo física, indispensable para quienes como ella tienen discapacidad motriz, sino que “habla también de los requerimientos para personas sordas o ciegas, como son la lengua de señas y, en general, todos los formatos como *braille* o audios, para el manejo de información pública que compete a todos”.

En la diversidad humana, dice Marité,

caben las discapacidades como caben los ojos de color azul, verde, café o negro. No es algo erróneo, no es un defecto, es una parte circunstancial de la vida y así tendríamos que plantearlo y así tendríamos que resolverlo; y ésta es justamente la propuesta del enfoque de derechos humanos de las personas con discapacidad. Que sean los entornos, las sociedades, las que creen las condiciones y las mantengan para que las personas con discapacidad puedan desenvolverse en igualdad de condiciones con los demás. Y no sólo son las personas con discapacidad, porque lo vemos también con los adultos mayores, las mujeres embarazadas, las personas de estatura pequeña, todos tienen cabida y son parte de la diversidad humana.

Éste es el espíritu que comparte el PAPD, el cuarto de los programas transversales coordinados por la DEIDI con base en las reformas que aprobó el Consejo de la Comisión en abril de 2009, el cual también cuenta con un Comité de Apoyo integrado por las y los titulares de las áreas que componen la Comisión, además de que, en este caso, se contará con un Consejo Asesor formado por personas de la sociedad civil que tendrán la función de aconsejar, emitir opiniones, y apoyar y formular propuestas en relación con las actividades del propio programa.

Como parte de éste se planeó una serie de objetivos y actividades para avanzar en la defensa y promoción de los derechos de las personas con discapacidad, como son la creación de una base conceptual homogénea de conocimientos teóricos y prácticos sobre los derechos de este sector de la población, a través de la generación de información institucional y campañas, cursos, talleres y seminarios de sensibilización interna; y el diagnóstico interno de cuántas personas con discapacidad hay entre el personal de la Comisión y en qué circunstancias se desarrollan. También se propuso hacer realidad una sede de la Comisión con espacios físicos plenamente accesibles para toda la población, incluida por supuesto, aquella que tiene alguna discapacidad.

III. Derechos humanos, defensa, procuración de justicia y seguridad pública

*Un Estado que no es capaz de asumir la responsabilidad
de reparar los daños por violación a derechos humanos
sólo está haciendo esperar que esos daños se reviertan,
se reproduzcan y causen más y más daños sociales.
Tenemos que hacer justicia con las leyes, no podemos ir
más allá de las leyes, no podemos permitir
ningún abuso que venga de ningún poder.
Estas son las luchas que la Comisión siempre ha estado
dispuesta a dar, pelear por la justicia, por el marco
de la legalidad, con la conciencia de que los derechos
humanos no son otra cosa que el reconocimiento
de la dignidad de cada uno de los seres humanos.*
Elena Azaola Garrido, consejera de la CDHDF.

Defender a víctimas y a defensores

Desde el inicio de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria estaba claro que el proceso de procuración, administración e impartición de justicia es una de las grandes preocupaciones de quienes habitan y transitan en el Distrito Federal. Así lo planteó en el documento que presentó ante la ALDF en septiembre de 2001:

La lucha contra la impunidad y la corrupción, así como lograr un sistema eficaz y expedito para estos efectos, resulta fundamental, pues la vigencia plena del Estado de derecho es uno de los aspectos sustantivos de la normalidad democrática, y es uno de los elementos principales de la vida de los ciudadanos y ciudadanas de la ciudad de México.⁶⁴

Sería básico, dijo entonces, “recuperar el principio de igualdad ante la ley que busque recuperar la confianza de la ciudadanía”. Se vivía entonces una fuerte tensión social que ponía en evidencia un complejo problema de seguridad, manifestada por los casos de algunos linchamientos que acababan de suceder, a los que se refirió como tendencias preocupantes “que empiezan a desbordar a las instituciones y que evidencian la saturación del sistema judicial”.⁶⁵

El trabajo realizado a través del Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos de la CDHDF (con el que se han atendido peticiones equivalentes a más de 10% de la población del Distrito Federal), y la experiencia acumulada en los últimos

⁶⁴ *Vide infra* Anexos, p. 377

⁶⁵ Raúl Rodríguez Gillén y Juan Mora Heredia, “Los linchamientos, derechos humanos y Estado de derecho”, en *Revista Topodrilo*, Sociedad, Ciencias y Arte, UAM, pp. 41-46, disponible en <www.izt.uam.mx/topodrilo/pdfs6/gillen_heredia.pdf>, página consultada el 23 de agosto de 2009.

ocho años, ha ratificado la complejidad de la problemática que se vive en el país –en particular en la capital– en materia de seguridad pública e impartición de justicia, y con ello, el compromiso de la CDHDF con la defensa de las víctimas de violación a sus derechos humanos, así como de quienes se dedican a ella de manera independiente.

En esto fue determinante un caso que sacudió a la sociedad mexicana y que marcó la impronta de la Comisión como defensora, también, de defensores(as). Se trató del caso de la abogada Digna Ochoa y Plácido, cuya muerte no fue aclarada en forma satisfactoria por parte de las autoridades responsables de la investigación.

Luego de que la policía encontró el cadáver en su oficina en la ciudad de México, el 19 de octubre de 2001, recién iniciada la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, surgieron dudas respecto a si el deceso se debió a un suicidio o a un asesinato. Tres fiscales distintos concluyeron que la abogada de 37 años de edad se había quitado la vida. Posteriormente, ante la presión de la familia, principalmente de sus hermanos, se logró que un juez ordenara que se reabriera el caso para indagar la posibilidad de que Digna Ochoa hubiese sido asesinada.

Pero al paso del tiempo, las serias fallas periciales y otras irregularidades iniciales –documentadas en un informe de la CDHDF presentado en 2004– complicaron la búsqueda de una claridad judicial en la muerte de esta defensora que había sido galardonada con premios internacionales por sus conquistas en el campo de los derechos humanos. Y entretanto, debido a las versiones que se manejaron en los medios de comunicación sobre problemas emocionales que Digna Ochoa supuestamente padecía, su imagen pública sufrió un severo desgaste.

El caso sacudió al gremio de abogados, en especial a las y los defensores. Fue para ellos una llamada de atención. Santiago Corcuera Cabezut, abogado, miembro del Consejo de la CDHDF desde 2001, lo recuerda:

Hasta los gremios de profesionales, de abogados, alzaron la voz diciendo “ella era una abogada y era defensora. ¡Los abogados nos necesitamos reunir para alzar la voz, parar, dar un grito de protesta!”, porque todo abogado tiene como un derecho fundamental, su derecho a defender! Y si a esa mujer la mataron porque defendía, ésta es una afrenta a nuestra profesión [...] entonces Digna se convirtió en un emblema que, por la gravedad del suceso, la Comisión investigó de oficio. Al darse cuenta de las tremendas carencias que tuvo la investigación en ese caso, la Comisión decidió emitir un informe general que [manifestara] cuáles son las limitaciones terribles que se tienen dentro de las instancias de investigación del delito.

Honrar la memoria de personas luchadoras por los derechos humanos

A partir de esa investigación oficial, con las limitaciones señaladas por la Comisión, la conclusión fue que se trató de un suicidio. A raíz de ese dictamen, la CDHDF deter-

minó rendir tributo a la abogada y defensora Digna Ochoa en 2007, seis años después de su muerte, dándole su nombre al auditorio principal del organismo.

El presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria (quien prefiere que se le llame *defensor del pueblo* y no ombudsman por ser aquel un término más cercano a la tradición hispanoamericana) explica que se quiso honrar a Digna Ochoa para resarcir el menoscabo a su figura ocurrido durante las investigaciones y cuando las conclusiones se hicieron públicas:

Cuando la Procuraduría emite el asunto de que es un suicidio y, además, un asunto de descrédito muy fuerte a su persona, lo que digo es: no voy a discutir las causas de su muerte —porque no es mi atribución—, pero sí las causas de su vida. Entonces, como un mensaje fuerte, muy fuerte, al auditorio le cambio el nombre. Era el salón del comisionado y le pongo el nombre “Digna Ochoa”.

Cuando anunció de manera oficial esta determinación, en una conferencia de prensa ex profeso, Álvarez Icaza Longoria subrayó que la Comisión eligió honrar a Digna Ochoa por su trabajo como defensora de los derechos humanos: “[Ella] ayudó a defender a los que nadie defendía, ayudó a trabajar por los derechos de los indígenas, de los ecologistas, de las mujeres, de los sindicalistas, de las víctimas de la represión, y del secuestro político”.⁶⁶

En esa ocasión indicó que las dudas creadas por los equívocos en la investigación habían dividido a la opinión pública. Por un lado, había un gran número de actores sociales que estaban convencidos de la hipótesis del suicidio de Ochoa, mientras que otro tanto consideraba que había sido homicidio. Esta confusión sólo se disiparía si se establecía confiabilidad en los resultados: “Lo que queremos es que haya una investigación que genere toda la certeza y que, de manera real, contribuya al proceso para reivindicar el trabajo de las y los defensores de derechos humanos”.⁶⁷

Pilar Noriega García, amiga y colaboradora estrecha de Digna Ochoa, quien apenas unos días antes de la muerte de la defensora veracruzana había asumido el cargo como primera visitadora de la CDHDF (el cual ocupó hasta 2006), señala que en México persisten obstáculos que impiden la integración adecuada de averiguaciones previas en casos como éste.

También, que las y los investigadores mexicanos se mantienen a la zaga en cuanto al uso de recursos técnicos y científicos de indagación modernos. Noriega García relata con escepticismo que una de las fiscales que investigó el caso prometió recurrir a métodos científicos: “y su gran prueba científica fue sostener que se había suicidado [Digna

⁶⁶ CDHDF, Boletín de prensa núm. 209/2007, 19 de octubre de 2007.

⁶⁷ *Idem.*

Ochoa] porque estaba demente, y esa prueba científica se hizo ya después de muerta, en contra de todas las pruebas sí científicas que estaban en el propio expediente”.

Pero, además de los cuestionamientos a la forma en que se llevó a cabo la investigación, y las opiniones encontradas sobre sus conclusiones, la muerte de Digna Ochoa mostró otra vertiente importante y dolorosa: fue una campanada de alerta que evidenció los riesgos considerables a los que se exponen las y los activistas de derechos humanos y mostró el grado de desprotección en que se encuentran.

Digna Ochoa había recibido amenazas de muerte antes de su fallecimiento; el gobierno decidió suspender la protección que le había brindado previamente, luego de transcurrir un lapso sin que se presentaran más advertencias. Por eso, para Emilio Álvarez Icaza Longoria, este caso: “refleja la situación de extrema vulnerabilidad que pueden sufrir quienes se dedican a la defensa y promoción de los derechos humanos en México”.⁶⁸

Con la muerte de Digna Ochoa, la CDHDF se dio cuenta que era inaplazable asumir como tarea propia la de respaldar el trabajo de las y los defensores de derechos humanos, además de velar en lo posible por su seguridad pues, como planteó entonces su presidente, si bien el trabajo de un defensor o defensora de derechos humanos debe ser imparcial, “una vez que se genera convicción de que se cometió una violación a los derechos humanos no hay neutralidad posible”.

La Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos de la Comisión, tiene en el caso Digna Ochoa un antecedente importante de la creación de esa instancia, surgida en 2007, que ha consolidado los mecanismos de apoyo y colaboración con defensoras y defensores, sean individuos u organizaciones, cuando son víctimas de acoso por su vocación a favor de los derechos humanos, o bien, carecen de otros tipos de apoyo.

Investigación fallida

De alguna manera, después de su muerte, Digna Ochoa y Plácido siguió proporcionando lecciones respecto a la defensa de los derechos humanos. Los errores cometidos por las autoridades, tales como no tomar en cuenta señas visibles de golpes en su rostro (como indicios de un posible sometimiento), resultaron imposibles de corregir. En su momento Álvarez Icaza Longoria señaló que hubo evidencia que se perdió para siempre por no ser documentada cuando tenía que hacerse, por lo que será muy difícil alcanzar la verdad.

Al ser una investigación fallida, por lo menos hasta el momento, el caso de Digna Ochoa apunta una vez más hacia las severas deficiencias en materia de procuración de

⁶⁸ *El Universal*, México, 22 de julio de 2004.

justicia imperantes en México, las cuales inciden en la forma en que se respetan —o se dejan de respetar— los derechos humanos en nuestro país.

Pero el ejemplo que ella dio sigue vivo. Todavía se resiente la pérdida de una luchadora social cuya entrega era tan plena. Como lo expresó Emilio Álvarez Icaza Longoria en 2007: “se siguen necesitando defensores y defensoras de derechos humanos como Digna Ochoa y Plácido”.⁶⁹

Dimensión simbólica

La CDHDF también rindió homenaje a otras figuras del ámbito de derechos humanos de México y del mundo. Se trata de luchadores(as) sociales, algunos(as) más célebres que otros(as) o más contemporáneos(as) que otros(as), pero todos(as) han estado profundamente comprometidos(as) con la causa de los derechos humanos, a la que dedicaron su vida, como el fundador de Amnistía Internacional (AI), el británico Peter Benenson (1921-2005) o Hermila Galindo de Topete (1896-1954), una sufragista mexicana originaria de Durango que luchó por los derechos de las mujeres a principios del siglo XX.

La consejera de la Comisión Patricia Galeana Herrera, explica que propuso a Hermila Galindo para que el premio que otorga la CDHDF a personas u organizaciones por su destacada actuación en defensa de los derechos humanos de las mujeres, llevara su nombre:

Es una mujer muy interesante, una maestra normalista que luchó en la Revolución y que luchó por los derechos humanos de las mujeres desde 1915 [...]. Me da mucho gusto que se haya hecho este reconocimiento a una mujer, que por sus ideas de vanguardia, en su época no se le hizo justicia.

Hermila Galindo presentó, cuando tenía apenas 20 años, una ponencia durante el primer Congreso constituyente en 1916, pidiendo al pleno el derecho al voto de las mujeres mexicanas, que no se haría realidad sino hasta 1953.

Asimismo, relata Patricia Galeana Herrera, Hermila Galindo se manifestó por los derechos sexuales de hombres y mujeres, algo realmente audaz en ese momento de la historia. Posteriormente, esta revolucionaria fundó el diario *La Mujer Moderna*, que apoyó ideas feministas. Galindo fue servidora pública y se desempeñó en la diplomacia. Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines fue nombrada la primera mujer congresista de México.

⁶⁹ *Idem.*

La CDHDF también rindió tributo a Norma Corona Sapién, una abogada que fue pionera de la defensa de los derechos humanos en Culiacán, Sinaloa. Ella murió asesinada por sicarios del narcotráfico en 1990. El 21 de mayo de 2009, fecha del aniversario de la muerte de Norma Corona Sapién, la Comisión le puso su nombre al Centro de Consulta y Documentación del organismo.

Para Emilio Álvarez Icaza Longoria, la vida de Norma Corona Sapién (quien fue presidenta de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Sinaloa) ha inspirado a los movimientos de derechos humanos, ya que se desempeñó en un momento de la historia en México cuando el tema de la protección a las garantías básicas aún no se había asentado; estaba apenas iniciando.

Según un informe de Amnistía Internacional, Corona Sapién fue asesinada a causa de sus investigaciones sobre la implicación de algunos agentes de la Policía Judicial en el secuestro, tortura y homicidio de un abogado mexicano y tres profesores universitarios venezolanos.

En el momento de su muerte, Corona Sapién tenía 38 años de edad. Había recibido varias amenazas, pero esto no hizo que desistiera en sus investigaciones del caso. Ella había asumido el compromiso de luchar en contra de los abusos en su estado, tensionado por el actuar de los narcotraficantes y la cercanía de éstos con los grupos de poder. Algunas de sus causas fueron los derechos de las personas reclusas y de las mujeres, y abogó porque los funcionarios públicos asumieran sus responsabilidades penales.

Otra figura que la Comisión reconoce por su trayectoria humanista es la de Amado Avendaño, director del periódico *Tiempo*, de San Cristóbal de las Casas, Chiapas. En marzo de 2007 la Sala de Prensa de la CDHDF recibió el nombre de ese destacado abogado. Durante la ceremonia en la que se anunció la propuesta de creación de una relatoría especial para la libertad de expresión, Emilio Álvarez Icaza Longoria describió a Avendaño como “un periodista que comprometió su vida, su ejemplo y su congruencia en la construcción de un México más justo”.⁷⁰

Amado Avendaño (1949-2004) fue un abogado que se dedicó al periodismo; en 1968 fundó *Tiempo*, un pequeño diario combativo que dirigió junto con sus hijos. Durante los momentos álgidos de la rebelión zapatista en 1994, *Tiempo* fungió como un canal de comunicación con los rebeldes, y en sus páginas se publicaron los comunicados del subcomandante Marcos.

Lanzado a la política por su activismo en el periodismo, Avendaño participó en la contienda para gobernador de Chiapas, en 1994, representando al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Durante la campaña electoral sufrió un grave accidente automovilístico. Logró salvar la vida, pero otras tres personas fallecieron. Avendaño

⁷⁰ CDHDF, Boletín de prensa núm. 209/2007, 19 de octubre de 2007.

consideró que el hecho había sido un atentado para frenar las voces democráticas en Chiapas. Le dejó secuelas médicas que sufrió hasta su muerte 10 años después.

El compromiso profesional de Amado Avendaño fue patente hasta el final: “se debe decir la verdad, por más dura que sea, ésa es la clave del buen periodismo”,⁷¹ le advirtió a un periodista poco antes de fallecer.

Por otra parte, en agosto de 2005, la CDHDF invitó a Irene Kahn, secretaria general de Amnistía Internacional, a que inaugurara el Salón de Usos Múltiples bautizado con el nombre del fundador de esa organización de derechos humanos, Peter Benenson, fallecido ese mismo año. En el acto, el presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria, dijo que la vida de Benenson había sido dedicada y comprometida a la lucha por la justicia y la dignidad humana. Fue un abogado británico quien fundó Amnistía Internacional, en 1961, al sentirse impotente ante la injusticia del arresto de dos jóvenes que habían brindado por la libertad en Portugal.

Benenson publicó una carta en un periódico pidiendo el apoyo para buscar la liberación de esos y otros detenidos enviados a la cárcel sólo porque sus creencias, políticas o religiosas, eran distintas a las de sus gobiernos. Hubo una respuesta entusiasta de las y los lectores. Había nacido Amnistía Internacional, que hoy en día cuenta con miles de miembros y se considera la organización independiente de derechos humanos más grande del mundo.

Hoy, a la entrada del salón de la CDHDF que lleva su nombre, se puede ver en una foto el rostro iluminado de Peter Benenson, y en una pequeña placa se leen sus palabras:

*La vela no arde por nosotros,
sino por todos aquellos que no conseguimos sacar de prisión,
que fueron abatidos camino de la prisión,
que fueron torturados, que fueron secuestrados o víctimas de desaparición.
Para eso es la vela.*

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal también hizo un tributo al sacerdote jesuita uruguayo, Luis Pérez Aguirre (1941-2001): un aula de la institución recibió el nombre de este incansable defensor de los derechos humanos que trabajó en apoyo de personas que se dedican al sexoservicio y niños sin familia en Uruguay.

Torturado durante el régimen militar tras el golpe en ese país, Pérez Aguirre siempre estuvo del lado de las causas nobles. En 1982 fue procesado legalmente por un artículo en el que cuestionó la viabilidad de tener a un militar —entrenado para matar— a la cabeza de una sociedad civil. Pérez Aguirre fue un teólogo y filósofo cuyas agudas observaciones sobre religión y la sociedad contemporánea nutrieron más de 15 libros y numerosos artículos. Sus puntos de vista eran liberales y progresistas dentro de una firme fe católica que sostuvo a lo largo de su vida.

⁷¹ CDHDF, Boletín de prensa núm. 43/2007, 14 de marzo de 2007.

Ponciano Arriaga es otro personaje, esta vez de México, que la CDHDF rescató para hacerle un homenaje especial. En un esfuerzo por celebrar a sus colaboradores(as), trabajadores(as) y empleados(as), instituyó el Premio Ponciano Arriaga entregado anualmente a servidoras y servidores públicos de la propia Comisión que se distinguen por su labor en defensa de los derechos humanos.

Ponciano Arriaga (1811-1863) fue un abogado constituyente mexicano que siguió al gobierno de Benito Juárez y luchó contra Antonio López de Santa Anna; resistió una dura persecución y fue desterrado. A pesar de ello permaneció fiel a Benito Juárez y a su causa.

Ocupó varios cargos como diputado local y federal y también fue gobernador interino de Aguascalientes y del Distrito Federal. Presidió el Congreso constituyente y su defensa tenaz y contribución significativa a la redacción de las nueve leyes liberales le ganaron ser conocido como “el padre de la Constitución de 1857”. Su trayectoria fue de tal peso, que sus restos están enterrados en la Rotonda de los Hombres Ilustres.

Fue precisamente Ponciano Arriaga quien en 1847 impulsó la creación de la Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí, cuya trascendencia radica en que orientó sus discursos y acciones hacia la defensa de las y los pobres, más allá de la asistencia social. Es decir, cuestionaba duramente el trato asistencial hacia las personas de escasos recursos, como si no fueran sujetos de derecho. La pobreza, decía el defensor, es una condición de desprotección ante la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades.

Para Emilio Álvarez Icaza Longoria “este es un aspecto toral que define en gran medida el perfil institucional de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) en México”.⁷² Y es ésta, precisamente, la dimensión que él ha querido rescatar en el quehacer de la CDHDF: ser defensora de las y los ciudadanos, en especial de quienes no tienen recursos, ante el abuso, injusticia o arbitrariedad de las autoridades. Por eso la preferencia por el término *defensor del pueblo* en vez de ombudsman, aunque la influencia de esta figura, de creación sueca, por lo general termina por predominar al referirse a su persona.

En todo caso, no pierde la oportunidad de reiterar que “el ombudsman no es una persona, sino un conjunto de servidoras y servidores públicos, íntegros, que tienen bajo su custodia la confianza ciudadana y un proyecto común a favor de los derechos humanos”. Así lo ha demostrado el personal que labora en la CDHDF, como lo reconoció el presidente de la Comisión al rendir su octavo y último informe ante la sociedad, ocasión en que expresó que: “aún con debilidades y posibles desaciertos, el ombudsman capitalino, la defensoría del pueblo, es una institución en la que confío, reconozco su compromiso y aplaudo su entrega”.⁷³

⁷² Emilio Álvarez Icaza Longoria, en “La institucionalización de los Derechos Humanos en México. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los Organismos Públicos de Derechos Humanos”, *op. cit.*, p. 34.

⁷³ Emilio Álvarez Icaza Longoria, presentación del *Informe anual 2008* ante la sociedad, 22 de abril de 2009, Museo Interactivo de Economía (MIDE), Centro Histórico, ciudad de México.

Defendiendo a las y los que dan voz: Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos

Con valentía, convicción y esmero, y no siempre contando con el apoyo de los medios para los que trabajan, en los últimos años muchas y muchos periodistas en México han desempeñado un papel clave en divulgar las violaciones a los derechos humanos y otros abusos que dañan gravemente a la sociedad. Al realizar esta tarea, con frecuencia se han visto amenazados(as) y afectados(as), sufriendo ellas y ellos mismos agravios que atentan gravemente contra el derecho a la libertad de expresión.

En situación similar se encuentran las y los activistas por su vocación en favor del respeto a la dignidad humana. Lidiando con toda suerte de obstáculos, ante la difícil naturaleza de los casos por los que abogan, enfrentan en ocasiones circunstancias que atentan contra sus derechos fundamentales y pueden hasta poner en riesgo sus vidas.

En junio de 2007, la CDHDF creó la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, instancia cuyo objetivo es defender a quienes defienden y que dan voz a las personas agredidas.

La Comisión tomó esta decisión luego de que se dieron varios casos de abusos a comunicadores y activistas de derechos humanos, entre ellos las presiones por parte de algunas autoridades hacia el conductor radial José Gutiérrez Vivó, durante su querrela por permanecer al aire. La muerte, aún no aclarada del todo, de la activista de derechos humanos Digna Ochoa y Plácido, fue definitiva para el nacimiento de la Relatoría.

Encabezada por Eréndira Cruzvillegas Fuentes, la Relatoría atendió esta problemática y rápidamente se erigió como un mecanismo importante en todo México –no sólo el Distrito Federal– para llamar la atención sobre los casos en que se convierten en víctimas las y los propios activistas abocados a su labor humanitaria y las y los periodistas que informan sobre abusos, o simplemente realizan su quehacer en ámbitos que los confrontan con la autoridad.

Fue al constatar, con preocupación, el número creciente de asesinatos y amenazas a comunicadores(as) –México llegó a ocupar en 2007 el segundo lugar de peligrosidad en el mundo para ejercer el periodismo⁷⁴ y tras varios casos de acoso a activistas, la CDHDF tomó cartas en el asunto. Otro elemento fue que la capital se convirtió en la cuarta ciudad mexicana con mayor incidencia en agresión hacia periodistas.

Entre los casos sobre los cuales la Relatoría ha recibido información se incluyen el constante acoso al que fue sometida la periodista Lydia Cacho por sus revelaciones sobre las escabrosas actividades de las redes de pedofilia vinculadas al poder; y el sospechoso asalto a mano armada sufrido por la abogada Cristina Auerbach Benavides, quien apoya a viudas y familiares de los mineros de Pasta de Conchos.

⁷⁴ Reporteros sin Fronteras, *Reporte anual 2007*, Francia, 2007.

La Relatoría surgió con el interés de salvaguardar a las y los periodistas y activistas en su tarea sustantiva de informar y denunciar. La relatora Eréndira Cruzvillegas Fuentes asumió este impulso democrático desde el principio: “Para entender una democracia, la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos, y de las y los periodistas, es total. [...] nos llevan a acercarnos a los ciudadanos a la realidad y si se silencia la labor de los periodistas, pues se silencia toda una sociedad”.

La periodista de radio y televisión Carmen Aristegui coincide en que la defensa de las y los comunicadores es esencial para la vida democrática de un país: “la sociedad tiene que entender que ese daño al periodista es a él; pero es la propia sociedad la que ve afectada de forma muy grave su principal derecho a la información, un derecho fundamental para que la democracia sea”.

Ante el oscuro panorama para el ejercicio de un periodismo crítico en México, Aristegui considera valiosos los señalamientos de agresiones a periodistas hechos por la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos desde su creación en 2007, y aplaude a la CDHDF por “no quitar el dedo del renglón”.

Los factores que obstaculizan la tarea de las y los comunicadores son graves. En voz de Aristegui:

Cuando vemos agresiones brutales y directas que cuestan la vida de colegas, cuando vemos que el crimen organizado no está dispuesto a que se hable de él en los términos que la sociedad mexicana debería saber, en donde no sólo el crimen organizado sino la autoridad política y policiaca se los solapa, actúan y han actuado en contra de periodistas en específico. En México lamentablemente tenemos una lista demasiado larga de asesinatos sin resolver, de agresiones ni siquiera registradas.

Esta impunidad debe combatirse, y ese ha sido el objetivo de la Relatoría. Carmen Aristegui también reconoce el trabajo de esta instancia por promover el debate y la presencia de organismos internacionales en foros y el impulso a un nuevo paradigma legal para el trabajo periodístico en México. Por ejemplo, la Relatoría participó en el proceso de federalización de delitos y agresiones contra periodistas.

Desde su fundación, la Relatoría se propuso generar sistemas de atención para las víctimas que cumplieran con pautas internacionales. Su tarea no es únicamente denunciar los casos o detonar las investigaciones pertinentes, sino también brindar apoyo psicológico para las y los afectados y forjar alianzas estratégicas con organizaciones nacionales e internacionales tanto de defensores y defensoras como de periodistas.

Un punto significativo que la Relatoría transmitió a las y los activistas y comunicadores(as), es la noción de que ellas y ellos también merecen respeto a sus derechos humanos. Asumirse como sujetos de derecho es algo que en el afán de su labor diaria habían olvidado, o tal vez nunca habían contemplado. Incluso, cuenta Eréndira Cruz-

villegas Fuentes, muchos activistas ignoraban la existencia de una Declaración Universal de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos firmada en 1998:

Nos llevamos la sorpresa que muchos defensores muy reconocidos no sabían que había una declaración de derechos humanos sobre defensores y defensoras o muchos periodistas o líderes de opinión muy renombrados tampoco sabían [de] los estándares internacionales en materia de derechos humanos en la lógica de la libertad de expresión.

En sus poco más de dos años de existencia, la Relatoría ha atendido 26 casos de periodistas y 18 de defensores de derechos humanos. La instancia ha enfrentado una excesiva demanda, situación que ha llevado a sus parámetros de aceptación de casos, ya que sus facultades no son de alcance nacional, sino que trata asuntos originados en, o que están vinculados al Distrito Federal.

Hay muchos terrenos legales y de procuración de justicia que no están claros, y en ese sentido la Relatoría está abriendo camino, porque, además de formar, capacitar y difundir información, aspira a que las instancias de seguridad pública, jurídicas, legislativas y ejecutivas establezcan una *institucionalidad* para “sentar las bases de un debido proceso que arribe a la justicia y a la verdad”.⁷⁵ Una de sus campañas se llamó “Si te callan, nos callan”.

También ha proporcionado cursos de *autoprotección* para que las y los periodistas (muchos de los cuales trabajan de forma independiente) puedan organizarse y tener conocimiento de los instrumentos de defensa a su alcance.

La Relatoría también ha informado a la opinión pública sobre los casos de violación al derecho de libertad de expresión, ha cumplido igualmente el aspecto fundamental de tomar nota de los incidentes y de asentar datos que pueden servir como antecedentes de asuntos que podrá retomar en un futuro.

Eréndira Cruzvillegas Fuentes comenta algo que llama la atención y que se ha detectado durante el tiempo que lleva operando la Relatoría: es común que en México las agresiones a periodistas tengan como víctimas a los hombres, mientras que en el hostigamiento o ataques a activistas se trata principalmente de mujeres.

Otro tema que ocupa a la relatora (porque ha habido personas que lo han abordado) son las amenazas a periodistas en las empresas periodísticas, así como los despidos injustificados. Sin embargo, no le compete analizar estas áreas que, estrictamente hablando, no son materia de la instancia bajo su dirección, pues se consideran del ámbito laboral. La Relatoría tampoco puede abarcar los casos de censura y autocensura, que son otras de las grandes fallas del periodismo en México, señaladas por el periodista Jorge Fernández Menéndez, quien lamenta, por ejemplo, que la historia del sacerdote Marcial Maciel, líder de los Legionarios de Cristo y acusado de abuso sexual de

⁷⁵ Informe Anual Relatoría para la Libertad de Expresión (documento interno), p. 1.

menores, fuera en su momento un tema vetado en México porque afectaba ciertos intereses.

Algunos observadores cuestionan el alcance limitado de la labor de la CDHDF y la Relatoría, pues se constriñe a la capital del país. En palabras de Ricardo Raphael, columnista del periódico *El Universal* y conductor de un programa de análisis político de Canal Once: “El Diagnóstico [de derechos humanos del Distrito Federal en que participó] la CDHDF fue importante porque nos permite entender mejor las circunstancias, aunque solamente es en el Distrito Federal y la mayor vulnerabilidad de los periodistas está en otras entidades de la república”.

El escepticismo e inquietud derivados de la situación de indefensión en que se encuentran muchos periodistas es compartido por Luis Javier Solana, uno de los artífices de la ley de libre acceso a la información que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), y de la ciudadanización del Premio Nacional de Periodismo, que ha acompañado los trabajos de la Relatoría de la CDHDF. Para él,

el panorama es muy desalentador; lo que más nos desalienta en este momento es que el único caso que prácticamente se resolvió, tardíamente, encontrar al homicida del periodista Manuel Buendía: el señor Zorrilla Pérez [y] ¡lo liberan 10 años antes de haber terminado su condena! ¡Esto es algo insólito! Es algo que nos llena de zozobra cuando sabemos que desde Manuel Buendía (que es un personaje que hizo una tarea en el mundo periodístico de excelencia y que fue acibillado por el Estado) persiste la impunidad.

Es evidente que un asesinato que se ejecuta en Insurgentes y Reforma a las 5:30 pm no lo pudo haber hecho cualquiera; tenía que haber tenido una estructura muy armada y esto sólo el Estado mexicano. Parece que el señor Zorrilla era un hombre del Estado, evidentemente, y un funcionario público de muy alto rango. Entonces, cuando esto ocurre y luego lo liberan; y ahora, cuando estamos viendo que caen y caen periodistas por todos lados (en los últimos tres o cuatro años más de setenta y tantos casos) y resulta que el gobierno actual al único que sí se encontró culpable y fue llevado a la cárcel, al señor Zorrilla, y ahora resulta que 11 años de que cumpla su condena lo liberan [...] es una incongruencia muy inquietante.

Ricardo Raphael, quien considera que la lucha contra el crimen organizado que abruma a México no tiene “solución posible que no involucre a una prensa protegida, libre y autónoma”, destaca el trabajo efectuado por la CDHDF en defensa de los comunicadores, a través de la Relatoría: “El pueblo de México tiene mucho que agradecerle a esta Comisión, que ha sido la única que se ha abocado y dedicado al tema”.

Aunque quisiera, la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensores y Defensores de Derechos Humanos no lo puede hacer todo, no puede echar para atrás todas las deficiencias que aquejan al periodismo en México ni puede resolver por sí sola todos los puntos contradictorios en la procuración de justicia en casos de abu-

sos a defensoras y defensores de derechos humanos. Lo que sí puede hacer, y lo hace con ahínco, es crear conciencia.

Eréndira Cruzvillegas Fuentes enfatiza que lo más importante logrado por la Relatoría fue organizar un encuentro en 2008, cuando México era sacudido por las olas de violencia de narcotraficantes y secuestradores, porque reunió a líderes de opinión, periodistas y reporteros(as) prestigiados(as), con una Brigada Internacional de Libertad de Expresión. En un momento muy álgido de la vida democrática del país estuvo la Relatoría “al pendiente, apoyando, promoviendo y visibilizando” para que se establecieran mecanismos de salvaguarda de los derechos humanos.

Y ahí continúa.

Caso Víctor Emmanuel Torres Leyva: criminal abuso de autoridad

En agosto de 2005 la CDHDF recibió una denuncia que se convertiría en un caso importantísimo abarcando varios de los temas torales de su quehacer defensor y, además de ameritar una Recomendación, llevaría a la Comisión a elevar su primera demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Se trató del asesinato de un joven profesionista, Víctor Emmanuel Torres Leyva, a manos de la policía preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF).

Alejandra Nuño Ruiz Velasco, cuarta visitadora de la CDHDF, explica que es un caso “muy lamentable de un joven que, por meterse en sentido contrario en una calle, lo pararon a tiros”.

La hermana de la víctima, Patricia Torres Leyva, llamó a la CDHDF el día después del incidente. Fue asesorada y formuló una queja a nombre de su hermano por violación a derechos humanos. Gracias a ello, el equipo de defensores pudo acompañar a los familiares desde el inicio en su búsqueda, larga y complicada y que aún continúa, por obtener no sólo justicia en forma de enjuiciamientos y sanciones a los policías, sino resarcimiento del enorme daño moral que la muerte de Víctor Emmanuel Torres Leyva significó para su esposa e hijos, padres y hermanos.

Nuño Ruiz Velasco señala que debido a que los familiares de Torres Leyva reanudaron su queja cuando dos de los tres policías que habían sido condenados por la muerte, salieron de la cárcel, la CDHDF decidió llevar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica.

En voz de la directora de área de la Cuarta Visitaduría General de la CDHDF, Guadalupe Cabrera Ramírez, por su importancia, el caso de Víctor Emmanuel Torres Leyva es considerado paradigmático dentro de la Comisión. Para la CDHDF fue un reto su investigación. La madrugada del 19 de agosto de 2005, Víctor Emmanuel Torres Leyva, se dirigía a su casa en automóvil tras asistir a un evento social en la ciudad de

México. Ya muy cerca de su hogar, Torres Leyva, de 29 años de edad, casado y padre de tres hijos, tomó una avenida en sentido contrario.

José Luis Riverón, oficial de la SSPDF, circulaba por Calzada de la Viga, ubicada en la colonia Reforma Iztaccihuatl, cuando observó el vehículo de Torres Leyva. Pidió al conductor de la patrulla en que se trasladaba que tratara de alcanzarlo, pero no lo lograron; al ver que el automóvil se alejaba, Riverón llamó por radio para pedir asistencia a otras patrullas para interceptarlo.

Más de 30 agentes en alrededor de ocho patrullas respondieron al llamado en lo que se convirtió en una intensa persecución de un automóvil cuyo conductor jamás disparó un arma, ni tuvo otra muestra de comportamiento agresivo que ameritara el uso de la fuerza por parte de la policía para controlarlo.

Cuando terminó la persecución, el automóvil en el que se trasladaba el joven tenía más de 10 orificios de bala y él mismo había recibido tres disparos que le segaron la vida.

Los policías abrieron fuego durante la persecución en varias ocasiones. Posteriormente, por lo menos dos agentes se acercaron al vehículo ya inmóvil y dispararon contra Torres Leyva sin que él se hubiera levantado del lugar del conductor. En el momento final, los agentes le dispararon desde atrás.

Para sus familiares fue devastador cuando recibieron una llamada informándoles que Torres Leyva había muerto tras una persecución policial. Su angustia giraba en torno al hecho de que los agentes habían disparado sobre una persona que había cometido una falta administrativa: la de conducir en sentido contrario al tránsito, y además era un ciudadano ordinario que no los había agredido.

Patricia Torres Leyva, hermana de la víctima y peticionaria de una queja presentada ante la CDHDF, resume la incredulidad de la familia: “nos preguntábamos: ¿es que acaso un policía puede sacar la pistola y disparar a un civil así nada más?”. También se preguntaron por qué, entre todos los policías presentes en el operativo, “ninguno hubiera tenido la autoridad, el criterio ni la humanidad para impedir el asesinato”.⁷⁶

Lejos de velar por Torres Leyva, de procurar su seguridad como ciudadano, los agentes le causaron la muerte. Alguien sugirió que éste se encontraba en estado de ebriedad cuando ocurrió el incidente, a lo cual Patricia Torres Leyva contestó que: “aunque mi hermano viniera borracho no se justifica lo que pasó”.

Al principio, los hermanos de Torres Leyva tenían miedo de iniciar acción legal, e incluso, un abogado les recomendó que desistieran. “Cuando te estás enfrentando hacia un poder y es la policía, es una autoridad y tiene todo de su parte, entonces te da mucho temor”, afirmó Patricia.

⁷⁶ Entrevista realizada por la Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF a los familiares de Víctor Emmanuel Torres Leyva, en *DFENSOR*, núm. 12, Año IV, diciembre de 2006.

Ese temor también limitó las denuncias abiertas de los hermanos. Evitaron ir ante los medios masivos, por miedo a represalias: “en algún momento nos buscó Televisa y TV Azteca, pero nosotros no quisimos aceptar por dos razones: una, porque sentíamos más bien que se trataba como de la nota amarillista y no de una búsqueda de justicia, y segundo, porque tampoco queríamos exponernos, a nosotros ni a los niños ni a nadie, a que pudiera haber una venganza”.

Alejandra Nuño Ruiz Velasco explica que la CDHDF emitió una Recomendación en el caso Torres Leyva que el joven profesionista sufrió la violación de su derecho de preservar la vida humana y el de no ser privado de la vida arbitraria, ilegal o sumariamente. También se violó su derecho a la seguridad pública.

La Comisión llamó a que se iniciara una investigación y, de ameritarlo, que se sancionara al agente que ordenó la persecución. También a que se evaluaran los cursos de capacitación que reciben los policías sobre el uso de la fuerza y de las armas, y que se mejorara su nivel en todos los aspectos.

Igualmente se pidió reparación del daño ocasionado y adicionalmente el pago de gastos funerarios y de daños al vehículo. Asimismo, la Recomendación exigió una disculpa pública por parte de la SSPDF y que realizara acciones para reivindicar el buen nombre y la imagen pública de Víctor Emmanuel Torres Leyva.

Hasta el momento, no se ha cumplido la Recomendación de una manera que satisfaga a los familiares y a la CDHDF. La investigación oficial y el proceso jurídico presentaron irregularidades. Los policías rindieron declaraciones en las que manifestaron que ninguno de ellos había accionado su arma ni tampoco habían observado a algún compañero hacerlo. Pese a la dificultad de obtener una versión verídica, los fiscales sí lograron encontrar a tres culpables que dieron positivo en la prueba que detecta restos de bario y plomo como evidencia de que dispararon sus armas. El conductor de la patrulla fue exonerado.

“El caso ya está juzgado”, dice Patricia Torres Leyva, indicando que el juez resolvió una sentencia de 27 años y medio de cárcel a los tres policías y fijó una indemnización a la viuda de alrededor de 30 mil pesos. Sin embargo, la SSPDF emitió un cheque por una suma mayor, 150 mil pesos.

Más adelante, los hermanos Torres Leyva se enteraron de que dos de los sentenciados salieron de la cárcel con amparos. Uno buscaba ser reinstalado en la policía y el otro tramitaba su jubilación anticipada.

De nuevo Patricia Torres Leyva acudió a la CDHDF. “Hicimos la petición para llevar el caso a la Corte IDH y le agradecemos a la Comisión que es copeticionaria junto con nosotros. Sentimos que no hubiéramos obtenido lo poco que hemos tenido, si no fuera por su intervención”.

La cuarta visitadora general informa que el proceso ante la Corte IDH es lento, la petición fue presentada desde mayo de 2007. Se sigue presionando para que haya una respuesta: “estamos haciendo todo lo posible para avanzar el caso lo mejor posible”, indica.

Además de entregar la indemnización a la viuda de Torres Leyva la SSPDF se encargó de cubrir los gastos del funeral, de la reparación del vehículo y del corralón. Pero estas medidas no satisfacen a los deudos, y no constituyen justicia verdadera, según la CDHDF.

Sigue sin cumplirse la disculpa pública por parte de la SSPDF, aunque la institución, al aceptar la Recomendación, se había comprometido a realizarla. Para la CDHDF, que la considera un elemento medular de reparación del daño, la ausencia de una disculpa pública es reproable.

La Comisión indica que los otros 29 agentes que participaron en la persecución no han sido investigados por la autoridad: “hasta hoy no existe justicia. Es un hecho que en sí mismo constituye una violación de los derechos humanos de la familia y de los amigos de Víctor Emmanuel, tan grave y dolorosa como la ejecución misma”.⁷⁷

Aunque agradece a la CDHDF su apoyo, orientación y objetividad en las recomendaciones, Javier Torres Leyva, hermano de la víctima, lamenta que el organismo de derechos humanos carezca de capacidad jurisdiccional: “nos gustaría que la Comisión tuviera más facultades y que no solamente se quedara en las recomendaciones [...] esto se ve mermado cuando todo depende de un funcionario. De que si quiere acatar o no”.

Caso extremo sin duda, el asesinato de Víctor Emmanuel Torres Leyva, el cual evidencia algunos de los grandes escollos que la sociedad aún tiene que atender en el Distrito Federal: la persistencia de métodos violatorios como el uso indebido de la fuerza por parte de la policía, y una inadecuada procuración de justicia.

Procuración de justicia en el Distrito Federal, denuncias persistentes

Desde antes de asumir el cargo como ombudsman capitalino, Emilio Álvarez Icaza Longoria ya había enfocado la mirada sobre las deficiencias considerables en la procuración de justicia y la seguridad en la ciudad de México. Los reconocía como temas que requerían de atención urgente.

“El proceso de procuración, administración e impartición de justicia es una de las grandes preocupaciones de las y los habitantes del Distrito Federal. En este sentido, la lucha contra la impunidad y la corrupción, así como lograr un sistema eficaz y expedito para estos efectos, resulta fundamental”, señaló en el documento que turnó a la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF en septiembre de 2001, para avalar su candidatura a la presidencia de la CDHDF, y que delineó lo que ha sido el eje de su actuación como defensor del pueblo.

⁷⁷ Introducción a la entrevista realizada por la Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF a los familiares de Víctor Emmanuel Torres Leyva, en *DFENSOR*, núm. 12, *op. cit.*

Álvarez Icaza Longoria consideraba que la seguridad era otro elemento preocupante, que empezaba a desbordar las instituciones y a evidenciar la saturación del sistema judicial. Durante los ocho años de su desempeño, el diagnóstico que hizo entonces se mantuvo vigente, y los temas de una adecuada procuración de justicia y cómo vigilar que la autoridad confrontara la inseguridad en la ciudad de México y, a la vez, se mantuviera dentro de los parámetros del respeto a los derechos humanos, son temas que han ocupado y siguen ocupando mayoritariamente al equipo especializado de la CDHDF.

La propia Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) fue la instancia que más quejas de violaciones a los derechos humanos generó en 2008, al igual que lo había hecho en los años anteriores.

Aunque persistieron las fricciones y renuencia por parte de Procuraduría de aceptar recomendaciones y otros señalamientos, la labor de concienciación que realizaron sus promotores hizo que la relación entre la CDHDF y la PGJDF se modificara positivamente con el paso del tiempo.

En su último informe anual, Álvarez Icaza Longoria reportó que la PGJDF mantuvo en 2008 el primer lugar en número de denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades, con 4 973 de un total de 13 724 recibidas por la CDHDF.

El segundo lugar lo ocupó la Secretaría del Gobierno, a cuyo cargo están los reclusorios, con 2 648 denuncias. Entretanto, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) fue objeto de 2 104 denuncias, con lo que ocupó el tercer lugar, un aumento de 21% respecto de 2007.

Álvarez Icaza Longoria describió como “un contrasentido” que el propio aparato de justicia del gobierno fuera el receptor del mayor número de denuncias de violaciones a los derechos humanos, toda vez que se supone que debe velar por las garantías individuales de las y los ciudadanos.

Otra forma de constatar que la PGJDF siguió a la cabeza de violaciones fueron las medidas precautorias. La CDHDF envió en 2008 casi 4 900 medidas precautorias a distintas dependencias y 65% tuvo como destino la PGJDF y la Secretaría de Gobierno del GDF.

En cuanto a recomendaciones, de las 24 emitidas en 2008 por la Comisión —el mayor número en un año en su historia— la PGJDF recibió seis, a la par con la Secretaría de Salud, que fue objeto del mismo número de recomendaciones ese año.

En 2003, el panorama de respeto a los derechos humanos para la PGJDF había sido igualmente desalentador. En ese momento, a 10 años de su fundación, la CDHDF había emitido 105 recomendaciones y 44 de ellas estaban dirigidas a la PGJDF por casos como presuntas desapariciones forzadas, golpes y tortura a personas detenidas.

Detenciones arbitrarias: el caso Polanco

A lo largo de la gestión de Álvarez Icaza Longoria, la CDHDF atendió numerosas peticiones que surgieron por detenciones arbitrarias, algo que para 2009 seguía ocurriendo con una “facilidad asombrosa”, según el primer visitador general, José Cruz Lavanderos Yáñez.

“Las detenciones arbitrarias se han multiplicado de una forma terrible en la ciudad”, señaló. Agregó que sólo se necesita que alguien señale a otra persona, a un policía, acusándola de haber participado en un delito para que sea llevada ante el Ministerio Público. “Con ese señalamiento tan ruin, tan sesgado, tan ilegal, la están consignando. Están consignando a la gente con un señalamiento”, explicó.

Lavanderos Yáñez indicó que el problema tiene que ver con la corrupción de la policía judicial, de las policías en general y del secretario y agentes del Ministerio Público. No obstante, percibe que ha habido conciencia por parte de altos funcionarios de la PGJDF respecto del grave problema de corrupción entre los bajos mandos, pues, asegura, “sí lo asumen, sí lo reconocen”.

Lavanderos Yáñez también menciona otro factor: una suma importante de dinero entregada a los agentes por cada detención, fomentando los arrestos indebidos. Pese a las denuncias en contra de esas cuotas por parte de la CDHDF, el primer visitador general señala que no se ha logrado su eliminación.

El primer visitador general dijo que la CDHDF identificó “focos rojos” de empleados de la PGJDF de quien se sospechaba que eran corruptos. En ese aspecto, la máxima autoridad de la PGJDF se mostró abierta a corregir la situación de personal corrupto: “Sí ha habido, por ejemplo, también disposición del procurador para hacer cambios, para decirle ‘sabe que esta persona de plano o le inicia un procedimiento administrativo para que se corrija realmente, o no se qué va a hacer con él la institución’”.

El actual encargado del despacho de la Tercera Visitaduría General, Luis Jiménez Bueno, explica que en algunas denuncias de detenciones arbitrarias se comprobó que la Secretaría de Seguridad Pública había actuado coherentemente: “Hay casos en que después de la investigación te das cuenta de que la autoridad no se excedió, que la detención la realizó con apego a derecho, es decir, bajo hipótesis de flagrancia, y hay casos también en los que logramos demostrar que la autoridad fue omisa, que sí llevo a cabo detenciones arbitrarias”.

Jiménez Bueno recuerda un caso que vino a la atención de la CDHDF a raíz de varias denuncias: tras una investigación hecha de manera discreta por parte de personal de la Comisión para poder observar las violaciones denunciadas se pudieron reivindicar los derechos humanos de cerca de 30 personas al comprobar que habían sido detenidas arbitrariamente por el Gobierno del Distrito Federal. La resolución del caso también ayudó a corregir un problema de convivencia urbana.

Se trató de un programa implementado para “poner el orden” en ciertas zonas de la ciudad y la idea era desembarazarse de los acomodadores de vehículos. Según la SSPDF ocasionaban tráfico porque dejaban vehículos mal estacionados o en lugares prohibidos. Entonces llevó a cabo el Operativo Polanco para detener a los acomodadores y llevarlos al juzgado cívico acusados de violar la ley de cultura cívica, por obstaculizar la vía pública.

En muchos casos los jueces dejaron libres a los ciudadanos, pero en otros convalidaron las detenciones. La Recomendación que arrojó el caso fue dirigida a la SSPDF con el fin de frenar las detenciones, y también a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales para que se instruyera a los jueces sobre la arbitrariedad de las detenciones.

Jiménez Bueno cuenta que los visitadores fueron a la zona de Polanco “con un perfil de comensales para constatar los excesos, es así como nos dimos cuenta de muchos de éstos. Ya teníamos quejas de varias colectivas que nos señalaban este tipo de excesos, pero a partir de nuestro trabajo de campo, directamente, lo constatamos”.

La Recomendación que emitió la CDHDF en el Caso Polanco pidió que el Gobierno del Distrito Federal, a través de la SSPDF, se acercara a los responsables de las empresas de *valet parking* para analizar el problema de los vehículos en la vía pública.

De esa forma, dijo Jiménez Bueno, se logró “no solamente terminar los excesos, los abusos de poder de parte de las autoridades, sino también que entablaran un diálogo” para solucionar la problemática. “Ya no tuvimos ninguna queja presentada en la Visitaduría en relación con este tipo de sucesos”.

Fallas estructurales

Pamela San Martín Ríos y Valles, directora de área de la Primera Visitaduría General, pudo observar que el caudal de quejas sobre la PGJDF tiene su origen en problemas estructurales: “No es lo mismo recibir 200 quejas de las que dos son de la Procuraduría y que están perdidas en medio de la nada, a recibir dos mil que son sólo de la Procuraduría, en las que puedes decir: de acuerdo, se están quejando constantemente de esto, entonces ¿cuál es el problema que está haciendo que se quejen siempre de lo mismo?”.

A raíz de las quejas presentadas se detectó que uno de los principales errores dentro de la PGJDF es la falta de asesoría a las personas. El Ministerio Público no se preocupa por exponer las razones de sus procedimientos. “Y con eso tenemos una violación clara a los derechos de las personas, independientemente de que haya otras violaciones. El Ministerio Público tiene la obligación de orientar a la gente, de explicarle, de asesorarle, es una garantía constitucionalmente y el MP no lo hace”.

Otra falla detectada por la CDHDF es el número elevado de averiguaciones que enfrenta la Procuraduría: “No hay una organización tal que permite desahogarlas para que lleguen a buen fin, los niveles de impunidad son brutales, las probabilidades de

que alguien cometa un delito y efectivamente lo sancionen por ese delito no son del todo altas”.

Asimismo, San Martín Ríos y Valles señala que las faltas de la PGJDF en la procuración de la justicia frecuentemente se deben a que no actúa con la diligencia que tiene que actuar y no cumple con la obligación de realizar habitualmente una revisión de sus procedimientos.

Sin embargo, se muestra optimista: “La Procuraduría puede tener cualquier cantidad de fallas o también de aciertos, tampoco es cuestión de decir ‘todo es una tragedia en la Procuraduría’”.

Explica que una tarea de la Primera Visitaduría General fue procurar una mejor interlocución con las autoridades y, gracias a ese empeño, “los términos de relación con la Procu[raduría] son muy distintos a como eran antes”.

Colaborando fructíferamente con otras instancias: un caso de abuso sexual

En la búsqueda de una mayor eficiencia y de la capacidad de incidir de forma más propositiva tanto en la elaboración de las averiguaciones como en los juicios, el personal de la Primera Visitaduría General se ha especializado en temas específicos, entre ellos personas adolescentes o delitos sexuales.

Pamela San Martín Ríos y Valles trabajó de cerca en el caso de abuso sexual de una adolescente el cual reunía distintos problemas legales. Éstos se pudieron ir resolviendo, lo cual ejemplifica cómo la CDHDF logró colaborar de forma productiva con otras instancias, como los tribunales y el Ministerio Público.

Se trataba de una joven de 16 años que reveló a su madre que su padrastro había estado abusando sexualmente de ella desde hacía 10 años. La mujer acudió a la PGJDF para interponer la denuncia y el hombre fue arrestado, pero posteriormente fue puesto en libertad porque no había sido detenido en flagrancia. Ante esta impunidad, la mujer acudió a la CDHDF.

Empezaron a salir los detalles legales del caso que hacían difícil su procesamiento. Los estudios psicológicos corroboraron que la joven había sido abusada sexualmente desde niña. Sin embargo, por haber sido una violación constante a lo largo de mucho tiempo, no había versiones recientes con fechas precisas para las agresiones, las cuales eran necesarias para la acusación.

“Porque llevaba siete años, ocho años, viviendo esta situación, pero en el proceso penal los días son súper importantes para los jueces porque tienes que poder precisar circunstancias de modo, tiempo y lugar”, señala San Martín Ríos y Valles. Comenta que para que el caso tuviera una atención fuera de lo normal, el personal de la visitaduría fue a hablar con la secretaria de acuerdos al Juzgado, y posteriormente con la juez, para que tomara en cuenta toda la situación y los dictámenes psicológicos.

“Tuvimos una muy buena recepción de parte de la juez, y dijo ‘dame chance, deja que lo estudie y a ver si encuentro alguna fecha precisa de la que yo me puedo agarrar’” indica San Martín Ríos y Valles. En efecto, la juez encontró una serie de fechas precisas que le permitieron aceptar la denuncia y emitir la orden de aprehensión.

Otro dilema en el caso era que la joven, después de tantos años, se había resignado al abuso. En un video del abuso sexual grabado por el hombre y encontrado por la madre, se observaba a la joven sin oponer resistencia; sólo le escurrían lágrimas de los ojos y se las secaba. Los expertos de la CDHDF le explicaron a la mujer que el video no servía para efectos del proceso penal porque no contenía actos violentos, como la niña ya era mayor de 12 años, se necesitaba evidencia de violencia física o moral. El Ministerio Público había rechazado el video, pero sin aclarar el motivo.

Finalmente, el caso llegó a buen puerto, recuerda San Martín Ríos y Valles. La CDHDF apoyó psicológicamente a la joven y a su hermano menor, quien también testificó, canalizándolos a sesiones de terapia. Las autoridades iniciaron una búsqueda del hombre para arrestarlo y enviarlo al reclusorio, y la CDHDF observó la evolución del caso. “A la nena la vimos hace poco; está mejor, como más entera, un poco menos dañada”, comenta Pamela San Martín Ríos y Valles.

Abuso de autoridad sin denuncia

La ex segunda visitadora general Patricia Colchero Aragonés señala que en el área de tribunales no han surgido muchas quejas; sin embargo, la CDHDF ha realizado tareas de concientización y educación en materia de derechos humanos dirigidas a las y los jueces.

Por ejemplo, un tema que abordó la Comisión fueron los abusos que se cometen durante los desalojos de inmuebles ordenados por las y los jueces; a pesar de la presencia de la policía y de las y los actuarios, ocurren robos, lesiones y otras arbitrariedades durante éstos. La reacción inicial de jueces y actuarios fue decirles a las y los visitantes de la CDHDF que estuvieran presentes en los desalojos, a lo que respondieron que no era su trabajo, pues las y los actuarios tenían que responsabilizarse de que no se cometieran abusos.

El Tribunal es un círculo absolutamente cerrado donde el derecho penal es lo único que les importa [...] El simple hecho de haberles hablado de la responsabilidad que tenían en los actos, y que les hubiese sorprendido, y que lo hubieran empezado a pensar, reflejó muchas cosas.

Patricia Colchero Aragonés relata que la CDHDF también tomó cartas para poner fin al uso del polígrafo en los procesos en la ciudad de México. Se logró que el presidente

del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) enviara una circular a las y los jueces para que dejaran de utilizar el polígrafo, ya que no es una prueba objetiva y ha sido desautorizada a nivel del derecho internacional.

El mismo presidente del TSJDF recibió con incredulidad la información de que se seguía utilizando el polígrafo. La anécdota sirve para ilustrar la manera en que la CDHDF detecta violaciones a los derechos humanos que las y los propios titulares de las instancias gubernamentales desconocen.

“La idea allí es entender que los servidores públicos están cometiendo violaciones a derechos humanos y tú tienes que tomar las medidas para detectar que está pasando eso, y la Comisión te puede servir como termómetro”, explica la ex segunda visitadora general. Muchas dependencias lo han entendido en ese sentido, pero otras han sido menos anuentes; para Patricia Colchero Aragonés, la PGJDF es una de ellas:

En una reunión con la Procuraduría me sorprendía que en un caso muy grave que hay de averiguación previa todavía no hubiera la conciencia de que la gente está esperando resultados y que tenemos que ver líneas de investigación muy claras. ¡Cómo es posible! ¿O es falta de voluntad? [...] En la Procuraduría nos falta mucho por hacer; ése es un tema donde no hemos podido todavía dar el salto, tenemos que presionar mucho.

Seguridad *vs.* derechos humanos: una falsa disyuntiva

Durante los últimos años de gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria en la CDHDF, una ola de violencia ligada al narcotráfico ha azotado al país. Asimismo, la delincuencia que comenzó en la década de los noventa se ha afianzado a tal grado que muchos ciudadanos y ciudadanas del Distrito Federal actualmente temen con frecuencia por su seguridad.

En ese marco de incertidumbre han surgido voces que sostienen que el Estado debe garantizar la seguridad pública y nacional, aunque para ello tenga que recurrir a la restricción de libertades y a posibles violaciones a los derechos humanos. Se trata de un embate contra la aún frágil cultura de los derechos humanos que ha sido promovida por la CDHDF en la capital del país desde el 2000.

Los consejeros Elena Azaola Garrido y Ernesto López Portillo Vargas rechazan lo que ambos llaman “la falsa disyuntiva” entre seguridad y derechos humanos. Al respecto, Elena Azaola comenta:

Tenemos una sociedad en ese sentido inmadura, que no ha llegado a la cabal comprensión de la trascendencia de estos temas y de cómo no puede haber seguridad sin derechos humanos [...] Es falso que haya una disyuntiva “tenemos seguridad o tenemos derechos humanos”.

Simple y llanamente no podemos tener seguridad mientras no existan derechos humanos para todos y todas”.

La inseguridad ha orillado a la sociedad hacia la aceptación de un endurecimiento por parte de las autoridades. El consejero Ernesto López Portillo Vargas señala que para frenar esa tendencia preocupante, la CDHDF ha sido la única comisión a nivel nacional que ha adoptado un discurso “que echa por tierra la supuesta disyuntiva entre la seguridad y el respeto a los derechos. Un discurso que asume con toda claridad frente al público de la ciudad de México que no se puede tener más seguridad disminuyendo el ejercicio de los derechos sino al contrario; la seguridad es un derecho mismo y también un medio para garantizar el ejercicio de los demás derechos”.

López Portillo Vargas subraya los riesgos que conlleva el pensar que es necesario ceder libertades a cambio de la seguridad, una postura que se ha comenzado a difundir en México entre políticos, instituciones y la sociedad misma. “Todas las comisiones de derechos humanos del país deberían estar diciendo que eso no debe ser; y a mi lectura sólo la del Distrito Federal tiene un discurso consistente, claro, expreso, comprometido y valiente frente a todos los actores” que plantean que para tener seguridad hay que sacrificar la libertad.

Debido proceso, reparación del daño y tortura: buscando su aceptación; luchando por su erradicación

Un debido proceso efectivo y una reparación del daño adecuada no han sido divisa común en el derecho mexicano a lo largo de su historia; el recurso de la tortura, especialmente para obtener confesiones y en casos políticos, sí lo ha sido. Durante la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, la CDHDF asumió entre sus metas lograr la aceptación y aplicación del debido proceso legal y de la reparación del daño —en su acepción específica relacionada con los derechos humanos—, además de conseguir la erradicación de la tortura en la ciudad de México.

Para alcanzar estos objetivos, la Comisión ha utilizado como guía los estándares internacionales relacionados con la conducta violatoria de los derechos humanos cuando el Estado tiene la obligación de reparar las consecuencias que se desprenden de ella.

En sus recomendaciones, esta Comisión ha retomado constantemente los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la aplicación del primer párrafo del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, dependiendo del caso concreto de que se trate, ha hecho referencia a la restitución *in integrum*, a las indemnizaciones por los daños material e inmaterial, así como al establecimiento de las garantías de satisfacción y no repetición, atendiendo a la proporcionalidad e integralidad de la citada

reparación y considerando a la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁷⁸

Asimismo, establece la Comisión que en las últimas recomendaciones que ha emitido se respeta el mismo formato y orden que la Corte IDH ha establecido en sus distintas sentencias: daño material, daño moral y otras formas de satisfacción y garantías de no repetición.⁷⁹

De esta forma la Comisión ha mostrado avances en su esfuerzo por generar conciencia sobre el debido proceso y la reparación del daño para que éstos sean efectivos. También ha incidido en la creación de mecanismos que le permitan vigilar de manera más eficiente para prevenir la tortura, particularmente en centros de reclusión.

En estos tres aspectos ha sido importante promover la aplicación de estándares internacionales, considerando que en ellos se encuentran inmersos los principios *pro persona* y de buena fe, en virtud de los cuales se adopta la interpretación o la norma que proteja de manera más extensa los derechos de las personas que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos, lo cual resulta más avanzado que las normas locales y nacionales.

El concepto de debido proceso sigue siendo poco entendido en México y la CDHDF ha buscado arrojar luz sobre él, además de vigilar su aplicación. Algunos expertos consideran que éste en realidad no figura en la práctica de la ley en México y que el sistema legal imperante en sí no lo permite, o lo limita severamente por motivos estructurales.

El debido proceso legal, que en términos simples significa el pleno apego al derecho en casos que confrontan a las y los ciudadanos con el gobierno, no es un sólo derecho, sino un conjunto de derechos.

Además de que no deba existir la tortura ni el maltrato a las y los detenidos, los elementos del debido proceso son el ser juzgado por una o un juez independiente, competente e imparcial; contar con una defensa adecuada, oportuna, suficiente, ilustrada y gratuita, y que los procesos concluyan en un plazo razonable y no se prolonguen durante meses o años.

El principio de inocencia también se encuentra en el debido proceso. En México la garantía de inocencia fue reconocida explícitamente hasta 2008, en la reforma constitucional de ese año; sin embargo, la práctica más común ha sido que las y los procesados sean detenidos y enjuiciados desde la cárcel.

⁷⁸ CDHDF, *Uso y aplicación del sistema internacional de protección de los derechos humanos. El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, op. cit., p. 48.

⁷⁹ Además, se han utilizado otras fuentes, como los Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, como sucedió en el caso de la Recomendación 11/2007, sobre detención arbitraria, trato cruel y ejecución sumaria de una persona en el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), *Ibid.*, p. 48.

“Lo que ocurre en México es que pues inmediatamente, si se trata de un delito grave, se le encarcela, se le priva de su libertad [a la o el presunto responsable]. Eso por supuesto genera implicaciones a la presunción de inocencia”, señala el consejero Carlos Ríos Espinosa, quien agrega que la garantía de inocencia y un proceso en libertad conformarían “un gran cambio de paradigma que hay que dar y que México no ha dado del todo”.

En este aspecto, coincide Edgar Elías Azar, magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, pero menciona que en México existen obstáculos de índole económica y de desarrollo:

Qué más quisiera yo que adoptar estos sistemas modernos penales, donde el exceso de dinero, el exceso de capacitación, los excesos que tienen los países muy desarrollados, pues digo, hacen posible que se puedan enfrentar los procesos en libertad. Esto difícilmente yo veo que se pueda realizar en México, porque cuesta muchísimo dinero, brazaletes electrónicos, juzgados especiales, cárceles especiales, etcétera; un cambio radical, radical. Eso estoy seguro de que yo no voy a poder, el tiempo que me va a dar mi vida lógicamente no me va a dar para poder ver eso.

En opinión del consejero Carlos Ríos Espinosa, otra falla grave y que es estructural es el sistema de averiguaciones previas integradas por el Ministerio Público; no existe una separación estricta entre juez y acusados:

A nosotros nos juzga el Ministerio Público, ése es el problema [...] [Si] yo tengo que defenderme ante el propio que me está juzgando, ¿cómo voy a tener realmente un juicio imparcial?

La mayor parte de las quejas de violaciones a los derechos humanos contra la PGJDF es respecto a la actuación de las y los agentes del Ministerio Público. El subprocurador jurídico y de Derechos Humanos de la PGJDF, José Ramón Amieva Gálvez, señala que la dependencia ha creado instrumentos que permiten el respeto al debido proceso. “Son las garantías de declaración, de revisión, de integración de la averiguación previa en sí; digamos que todo eso que de alguna manera está relacionado con ese proceso de integración de la averiguación. Es la garantía del debido proceso lo que se está garantizando.”

En los procesos, la o el juez nunca tiene contacto directo con las y los testigos, los acusadores y la o el imputado. Basa su decisión final en las declaraciones por escrito que ha reunido el Ministerio Público en la averiguación previa. Todo se hace a través del papel, llevando a algunos observadores y observadoras a caracterizar a la justicia mexicana como “una justicia de papel”.

Un elemento más para fundamentar la postura de que en verdad no hay debido proceso en México, es que no existe la confrontación; el imputado no tiene el derecho de

poder cuestionar a su acusador o acusadora. La reforma constitucional de 2008, al establecer el proceso penal acusatorio, busca superar esas deficiencias. Edgar Elías Azar comenta:

Creo que ya se hizo un buen esfuerzo en esa materia al establecer los juicios orales en materia penal. Este esfuerzo que nos va a obligar a todos a jalar con el tema ya no tiene vuelta de hoja, ya está en la Constitución y ya es una norma vigente. Pero esto implica un reto enorme, y a partir de que se establezcan los juzgados orales penales [...] las personas van a comparecer en nuestros tribunales con más confianza.

Defensa en condiciones precarias

Un aspecto más de las deficiencias del debido proceso tiene que ver con las y los defensores y el derecho a una defensa adecuada. Los defensores y defensoras de oficio en la ciudad de México absorben entre 85 y 90% de los casos. Laboran en condiciones deplorables, con salarios bajos y con una carga de trabajo excesiva. La Defensoría de Oficio del Distrito Federal es dirigida por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, que a su vez forma parte de la administración local, por lo cual carece de independencia.

Ésos y muchos otros aspectos que van en detrimento de los derechos humanos de las personas de bajos recursos que necesitan de ella, formaron parte del *Informe especial sobre la Defensoría de Oficio del Distrito Federal* que la CDHDF elaboró en 2006.

La situación podría mejorar para las y los defensores de oficio a raíz de que en 2008 la reforma constitucional planteó una homologación de los salarios de defensoras y defensores de oficio con los de las y los agentes del Ministerio Público. El subprocurador jurídico y de Derechos Humanos de la PGJDF, José Ramón Amieva Gálvez, indica que se han hecho esfuerzos para mejorar las condiciones laborales de las y los defensores de oficio. “Nosotros en el diseño hemos tratado de garantizar, respetando la autonomía de funcionamiento que tiene el defensor de oficio [y] dándoles también un espacio de confort y adecuado para que tengan los equipos de cómputo, la comunicación necesaria y la intervención adecuada en cuanto a la defensoría de oficio.”

México no es el único país que se tropieza con problemas de debido proceso. Sergio García Ramírez ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y quien se mantiene como juez de ese organismo, señala que en Europa, por ejemplo, la falta de respeto al debido proceso es materia frecuente de quejas. La mayoría de los casos que ve la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) tiene que ver con debido proceso, miles de ellos sobre el plazo razonable, o sea la ausencia de una justicia pronta y expedita. Para García Ramírez el debido proceso en México se trata de una aspiración irrealizada:

Nosotros en México hemos tratado una y otra vez de construir y reconstruir nuestro sistema de proceso. Durante muchos años las cosas estuvieron más o menos tranquilas en la legislación sobre procedimientos, como si todo estuviera muy bien; y de pronto hemos visto en los últimos 10 o 20 años que se multiplican las reformas constitucionales y las reformas legales en procuración de una mejor justicia y un mejor enjuiciamiento, de una mejor investigación de los delitos, y no acabamos de lograrlo.

Sugiere que se requiere de un “cambio de cultura” de quienes participan en el debido proceso, es decir jueces, agentes del Ministerio Público, defensoras y defensores, y abogados y abogadas particulares, así como en la formación de éstas y éstos en las escuelas y facultades de derecho.

Las comisiones de derechos humanos no pueden intervenir en asuntos judiciales, laborales y electorales; sin embargo, el debido proceso sí es de su competencia, afirma la ex segunda visitadora general Patricia Colchero Aragonés. Relata que a pesar de la renuencia inicial de las y los jueces, a quienes “no les gusta” su presencia —aunque han llegado a aceptarla—, la CDHDF, sin infringir los límites de lo jurisdiccional, ha podido participar en cuanto a asegurarse de manera que los juicios se lleven a cabo de manera adecuada.

Antes de que resuelva una sentencia el juez, puede ocurrir una serie de irregularidades sobre las que la Comisión puede decir “oye juez, está sucediendo esta serie de cosas durante tu juicio”. Tú no vas a pedir que cambie la sentencia ni la resolución, sea la que sea; simplemente te vas a meter en que se respete la legalidad del proceso.

Reparación del daño

La CDHDF ha realizado la doble tarea de informar sobre el concepto integral de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos y, además, hacer que se cumpla. Esto resulta particularmente notable, considerando que la DES, en su labor de seguimiento, se ha enfrentado con la problemática de que la normatividad interna es limitada en el tema de la reparación del daño en materia de derechos humanos. En estos casos, las autoridades recomendadas suelen aceptar su responsabilidad para cumplir con esta obligación, derivada de la violación a derechos humanos, básicamente como respuesta a una resolución judicial o administrativa. Sin embargo, la DES, como instancia de la CDHDF, fundamenta la responsabilidad de la reparación del daño en los estándares internacionales, independientemente de esas resoluciones de carácter administrativo y penal, ya que es el propio Estado el encargado de la tutela de esos derechos.

De esta forma, las recomendaciones establecen la reparación del daño de acuerdo con los más altos estándares, e implican tanto la indemnización pecuniaria, como la

restitución del honor y del buen nombre, el reconocimiento y la reinserción social a través de mecanismos como ofertas de trabajo, inscripción en programas de acceso a los servicios de salud, vivienda, capacitación, becas escolares y atención psicológica; es decir, toda una gama de servicios que provee el Estado de manera focalizada y orientada a un estado de bienestar que compense, en la medida de lo posible, la afectación moral de las víctimas.⁸⁰ Como lo refiere la ex segunda visitadora general Patricia Colchero Aragonés:

El tema de reparación del daño es un tema central que se desarrolló en esta administración. Tanto de cómo hacer entender a la autoridad lo que es la reparación del daño en cuanto a derechos humanos —eso se entiende muy bien en el derecho administrativo y en el derecho penal—, pero no se entiende como una violación a derechos humanos que corre por otra cuerda y tiene otros procedimientos.

En 2004 y 2005 se llevaron a cabo seminarios sobre la reparación del daño a víctimas del delito y reparación del daño a víctimas de violación a los derechos humanos. Esos eventos reunieron a diversos expertos y expertas para exponer sobre este tema, que es un aspecto de los derechos humanos que las autoridades del Distrito Federal no comprenden plenamente aún, pues va más allá de lo meramente monetario y tiene como objetivo evitar que los abusos ocurran de nuevo.

Los ejes de la reparación son la indemnización, la rehabilitación, la restitución a la condición previa que tenía la víctima y la no repetición. La CDHDF ha sido pionera en la exigencia de reparación integral del daño.

En las quejas atendidas por las y los visitadores durante los años de la gestión de Álvarez Icaza Longoria se lograron reparaciones que satisficieron a las y los peticionarios en algunos casos; en otros, como el asesinato de Víctor Emmanuel Torres Leyva, a manos de elementos de la policía preventiva, no fue así. La CDHDF llevó ese caso —se trató de la primera vez que tomaba esa determinación— a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Un ejemplo notable es la reparación del daño que se logró en la Recomendación 11/2008 sobre el caso *New's Divine*, en el que se indemnizó a las y los familiares de las víctimas fatales por el lucro cesante y el daño emergente. “Asimismo, fue atendido el daño moral sufrido, mediante disculpas públicas, atención médica y psicológica. Particularmente —establece la Comisión—, este caso alcanzó el estándar más alto en materia de reparación que ha logrado la CDHDF”.⁸¹ Esto sin demérito de que, a un año de los hechos fatales, se consideró que no se había cumplido en forma cabal con la sanción a las y los responsables del caso.

⁸⁰ CDHDF, *Usos y aplicación...*, op. cit., pp. 52 y 53.

⁸¹ Este caso se menciona más adelante con mayor detalle. Cfr. CDHDF, *Usos y aplicación...*, op. cit., p. 52.

En este contexto, lo primero que hay que entender es que la reparación del daño en casos de violaciones a las garantías individuales no es equiparable a la reparación del daño por ser víctima de delito.

En casos en que la escasa formación o el desempeño inadecuado de una dependencia pública, por ejemplo la policía o el sistema de reclusorios, haya generado las violaciones, no será suficiente con resarcirle a la víctima el daño que se le hizo. Se tienen que revisar los sistemas de procuración de justicia o de control del orden, además de que es necesario modificar los métodos de selección y de capacitación de las y los servidores públicos, para que las violaciones a los derechos humanos no ocurran de nuevo en el futuro.

La reparación del daño cuando se trata de violación a los derechos humanos puede traer consigo otro tipo de exigencias. Si una ley es violatoria de derechos humanos no basta con pagarle a la víctima; debe ser suprimida. Además, hay una dimensión social, como lo señala el juez experto en derechos humanos, Sergio García Ramírez:

Reparar el daño significa mucho más que pagar, sino también emprender acciones de investigación, de enjuiciamiento y de sanción de quienes causaron el daño. Eso forma parte del deber que tiene el Estado de hacer justicia para el desagravio de la víctima y también para el desagravio de la sociedad; cuando se atropella el derecho de uno, se atropella el derecho de todos.

Rosalinda Salinas Durán, titular de la DES y cuyas responsabilidades incluyen verificar que se cumplan las recomendaciones, subraya el efecto positivo colectivo: “ésa es una de las grandes ventajas de las recomendaciones, porque de ellas se logra el beneficio no para una persona nada más —que es la víctima o la persona agraviada por los hechos—, sino para toda la ciudad. Porque en estas garantías de no repetición lo que se busca es precisamente esos cambios estructurales que permitan a las instituciones dar un mejor servicio a los usuarios”.

Salinas señala que el tema de reparación del daño fue aceptado de mejor forma por algunas instituciones, como la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Salud; y hubo reticencia por parte de otras, como la PGJDF. Indica que incluso las dependencias comenzaron a atender los cálculos y montos realizados por la propia Comisión para reparaciones monetarias.

Patricia Colchero Aragonés, ex titular de la Segunda Visitaduría General, menciona que tras lograr que las dependencias comprendieran la importancia de estar prevenidos ante posibles casos de violaciones a los derechos humanos, éstas fueron estableciendo fondos de contingencia para las reparaciones. La ex visitadora señala que en algunos casos se lograron reparaciones que sirvieron a la víctima en términos prácticos, como la atención médica de por vida en lugar de un pago en efectivo.

La reparación del daño ha sido un instrumento importante para lograr cambios estructurales en las instituciones que violaron los derechos humanos, con el fin de asegurar que no vuelvan a ocurrir, explicó Patricia Colchero Aragonés. “Uno de los puntos [de las recomendaciones] va para la reparación de daño [...] de ahí nos agarramos para pedir cuestiones estructurales. Si hacemos el recuento de todo lo que se ha cumplido, realmente es importante”.

Pero para ciertas víctimas, el Estado no cumplió con la reparación del daño como debió. Los deudos de Víctor Emmanuel Torres Leyva se quedaron a la espera de una disculpa pública por parte de la SSPDF. Dos de los tres policías sentenciados salieron libres después de muy poco tiempo. Además, y posiblemente de mayor relevancia aún, está pendiente el asunto sobre la revisión de los programas de selección y capacitación de policías, el adecuado manejo de armas y la información relacionada con cuándo usar la fuerza, con el fin de que se garantice que un homicidio como el de Víctor Emmanuel Torres Leyva no volverá a suceder nunca. Ésa sería la plena reparación del daño.

Las consecuencias nefastas de no reparar el daño en casos de violaciones a los derechos humanos las resume la consejera Elena Azaola Garrido: “un Estado que no es capaz de asumir la responsabilidad y de reparar los daños, sólo está esperando que esos daños se reviertan, se reproduzcan y causen más y más daños sociales”.

La tortura, práctica endémica

La tortura es una práctica que, lejos de haberse erradicado en México, sigue siendo endémica, particularmente durante los procesos de investigación para obtener declaraciones.

Un caso que muestra qué tan presente está la tortura en la ciudad de México fue el abuso al que fue sometida Karla María de Monserrat González Gallegos, quien fue detenida en relación con [un] ataque con bombas el 15 de febrero de 2008 en la Avenida Chapultepec. Según pudo comprobar la CDHDF, Karla fue interrogada por 10 policías judiciales durante 12 horas, desnudada y agredida en sus genitales. Ella presentó una queja por detención arbitraria, incomunicación y tortura. La CDHDF exigió a la PGJDF una “justa indemnización” para González Gallegos, víctima de tortura en la capital mexicana en pleno siglo XXI.

Anteriormente, la Comisión no denunciaba el delito de tortura, sino que se limitaba a citarlo en sus recomendaciones de carácter no vinculatorio. Pero a partir de 2006 comenzaron las discusiones y el estudio para hacer un acuerdo específico integral y poder denunciar la tortura ante el Ministerio Público. La Cuarta Visitaduría General elaboró la Estrategia Integral para la Atención de Casos de Tortura, la cual incluye varios puntos de combate a esta práctica deleznable.

En años previos, la CDHDF ya había emitido recomendaciones sobre tortura con el objeto de que las confesiones obtenidas mediante esta práctica fueran declaradas inaceptables en los procesos legales, y en que para las necropsias realizadas por médicos forenses se incluyeran los datos pertinentes para determinar si había habido tortura. Las recomendaciones de 2003 fueron dirigidas a la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobierno, y el Consejo de la Judicatura, todas del Distrito Federal.

En septiembre de 2002 el presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria daba cuenta de que en un lapso de un año se habían recibido 82 quejas por tortura. Ésta se registraba por motivo de extorsión o corrupción, o para inducir declaraciones; el motivo político ya no se presentaba.

Ante esas denuncias, la CDHDF redactó una Recomendación dirigida a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, quien la rechazó en ese momento. Álvarez Icaza Longoria lamentó esa postura, afirmando que se trataba de obtener por parte de la Consejería “un posicionamiento para que no fueran aceptadas bajo ninguna circunstancia confesiones obtenidas con torturas”.

Elaborada con apego a estándares internacionales de derechos humanos, la Estrategia Integral para Casos de Tortura tiene como objetivo agilizar el proceso de denuncia ante el Ministerio Público para obtener una justicia más expedita para las víctimas.

“El delito de tortura es de muy difícil investigación, precisamente porque se lleva a cabo de una manera muy oscura, secreta, impermeable al escrutinio, es difícil investigar, Entonces llevar la investigación por tortura toma tiempo, y si después de ese tiempo se va a denunciar, pues se ha perdido un tiempo muy importante para poder acreditar el cuerpo del delito de esta conducta”, señala el consejero Carlos Ríos Espinosa.

Un aspecto que la CDHDF quiso abordar era cómo denunciar la tortura cuando la persona víctima del delito estaba en manos de la autoridad. Por ejemplo, este trato es aplicado de manera recurrente con las y los internos en los reclusorios; entonces el reto es cómo proteger su integridad física o su vida y, además, seguir una investigación por tortura, incluso cuando la persona se desiste de continuar con la queja por este motivo.

Con base en la Estrategia, la Comisión debe denunciar el delito en cuanto tenga conocimiento y haya reunido la suficiente información que permita acreditar la probable comisión del delito. Si la CDHDF considera que denunciar sería contraproducente para la protección de la integridad física y la vida de la víctima, se desiste de la denuncia pública, pero aún así hay un seguimiento sombra.

Comúnmente, como en el caso de Karla María de Monserrat González Gallegos, la esfera en que se produce la tortura es la investigación del delito. La presión por obtener información constituye un incentivo para practicarla. Asimismo, otros instrumentos jurídicos, por ejemplo las declaraciones escritas, fomentan la tortura, ya que es muy difícil que una o un juez se dé cuenta de que la información obtenida fue producto de una coacción.

Por su parte, la víctima enfrenta obstáculos para denunciar la tortura. Bajo el principio legal de inmediatez constitucional, si una persona se ha declarado responsable del delito y posteriormente se retracta, tiene que comprobarlo.

Por ejemplo, si alguien es torturado y [...] frente al juez dice que ha sido torturado y que la primera declaración se debe a la tortura, entonces él debe probar que fue torturado, que la retractación es el principio inmediato; vale más la primera declaración que la que hace ante el juez”, explica Carlos Ríos Espinosa.

De acuerdo con el subprocurador Jurídico y de Derechos Humanos de la PGJDF, José Ramón Amieva Gálvez, la Procuraduría estableció tres ejes de actuación vinculados con la tortura, uno de los cuales que se creó a raíz del acercamiento con la Comisión. En primera instancia se les informa a las y los detenidos, probables responsables y presentados ante el Ministerio Público, que pueden presentar una queja por tortura ante la CDHDF. También se estableció un protocolo de atención al delito de tortura y, finalmente, se da seguimiento a los casos comprobados para obtener una consignación y, posteriormente, otorgar una pena a la o el servidor público que cometió el delito.

Así como en el debido proceso, la reforma constitucional de 2008 posiblemente ayudará a desterrar la tortura de México, pues plantea el proceso penal acusatorio, lo que alentará una mayor transparencia en los juicios.

Derechos humanos y reclusorios: la reclusión no implica la pérdida de la dignidad humana

En las zonas llamadas “de castigo” en los reclusorios Norte y Oriente, son los dormitorios número 10 los más hacinados, pues aunque tienen una capacidad para 120 internos, albergan a más de 400. En ese tipo de celdas los presos duermen tanto en el piso de la celda como del baño. “Algunos se amarran a la puerta, con cinturones o trapos. Es real, lo hacen para no caer sobre todos los que están acostados en el suelo, encimados, con la cabeza sobre los pies de otro, o acomodados como en el juego de las cebollitas: con las piernas abiertas para permitir que otro se le recargue en el pecho, y así sucesivamente. Unos más quedan de lado, acomodados como sardinas” es la narración de un empleado administrativo del Reclusorio Norte.⁸²

Éste es el testimonio que recogió la periodista Claudia Bolaños en su reportaje “Cárceles, infierno de pobres”, sobre el hacinamiento en los centros de reclusión del sistema penitenciario de la ciudad de México, el cual llegó a tener una población de más de 40 mil detenidos en junio de 2009.

El tema años atrás ya había alarmado a la CDHDF, para la cual los derechos básicos de las y los internos tienen el mismo valor que los del resto de la ciudadanía. Como

⁸² Claudia Bolaños, “Cárceles, infierno de pobres”, en *El Universal*, México, 16 de mayo de 2009.

parte de su concepción de respeto y defensa de los derechos humanos, la Comisión afirma que no es posible hablar de democracia sin el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de todas y todos, incluyendo a las personas que se encuentran privadas de la libertad; éstas deben gozar de todos los derechos fundamentales, salvo aquellos limitados por su propia condición de internos.

Desde 2002 la CDHDF emprendió la misión de conocer y dar cuenta de las condiciones en que se encuentra la población interna en las instalaciones penitenciarias a cargo del gobierno de la ciudad de México; en 11 centros de reclusión en donde parece desaparecer la obligación del Estado de mantener un régimen que garantice la readaptación social en condiciones adecuadas de subsistencia y seguridad para las y los internos y sus familias.

La directora ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF, Rosalinda Salinas Durán, señaló que en ese año se creó una visitaduría especial para reclusorios; y con motivo de una mesa interinstitucional se convocó a expertas y expertos en el tema, a personal de las visitadurías, a representantes de la ALDF, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de la Comisión, para organizar un programa de visitas de verificación a todos los reclusorios con el fin de recabar datos, hacer un diagnóstico y proponer soluciones a los temas más preocupantes.

El resultado de esa tarea, plasmado en textos como el *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, invita a la reflexión, pues muestra al sistema penitenciario de la capital como el último eslabón de una larga cadena de errores y fallas estructurales del sistema judicial y, por lo mismo, como un espacio donde se engendran las condiciones para la violación sistemática a los derechos humanos de las y los internos y del personal de vigilancia y de custodia. A este respecto, Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la Comisión, señala:

El hacinamiento en los centros de reclusión constituye un trato cruel, inhumano y degradante en términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Por ello, hoy en día nos encontramos ante la apremiante necesidad de transformar los centros de reclusión del Distrito Federal a partir de un modelo penitenciario de derechos y obligaciones acorde con los más altos estándares internacionales en dicho ámbito.

Pero comenzar a crear conciencia, y sobre todo incidir en la búsqueda de soluciones para el problema, ha sido una labor complicada. La CDHDF y las y los defensores de los derechos humanos se enfrentaron a una serie de prejuicios, como la idea bastante generalizada entre las y los ciudadanos y las autoridades, de que las cárceles son sitios de castigo y no de readaptación, donde los derechos humanos de las y los internos no existen porque se trata de delincuentes. La consejera Ángeles González Gamio señala:

Que tú seas un delincuente no da derecho a torturarte o a darte un trato de animal, [a] que tengas que dormir colgado porque no tienes ni un espacio donde puedas tirarte a dormir. El luchar contra eso creo que ha sido muy difícil; no era con el afán de defender delincuentes. No puede ser que se trate así a un ser humano.

La idea rectora de la actividad de la Comisión ha sido insistir sobre el principio de que la reclusión no implica la pérdida de la dignidad humana, sino la limitación de ciertos derechos.

Leoncio Lara Sáenz, defensor de los Derechos Universitarios de la UNAM, explicó que se trata de individuos que han delinquido, y cuya recuperación social no es fácil o a veces es imposible. No obstante, “cualquiera que sea la condición de las personas, deben respetarse sus derechos humanos en el contexto en que se producen, si se produjo en la cárcel hay que tener mínimos de dignidad que hay que respetar”.

Pero este planteamiento choca directamente con la postura de las autoridades que, en un afán por combatir lo que se percibe como una delincuencia desbordada, adoptaron un enfoque de “criminalización” del problema.

Ante el aumento de la inseguridad pública y los reclamos ciudadanos, las autoridades tomaron medidas que —en opinión de la mayoría de las y los expertos en temas de seguridad y prisiones—, en vez de facilitar el camino para lograr una reforma integral del sistema judicial y penal, impactaron negativamente en el funcionamiento de los centros de reclusión.

Tal es el caso de las reformas legales que se hicieron en 2003 al Código Penal para el Distrito Federal, las cuales endurecieron las penas para el delito de robo y, de acuerdo con las y los expertos, contribuyeron al crecimiento desmesurado de la población penitenciaria. Al respecto, Ángeles González Gamio señala:

Hemos estado peleando mucho e insistiendo mucho en el terrible estado en que se encuentran los reclusorios y la saturación tan espantosa que hay. Vino la reforma penal en que se subieron las penas y ahora ya va a dar a las cárceles gente que [antes] no iba, por robos menores o cosas así. Entonces empezó a ingresar mucha más gente a los reclusorios, que de por sí ya estaban saturados.

Otro factor que ha contribuido a la saturación es que no existía expresamente la presunción de inocencia en la legislación de México hasta la reforma constitucional de 2008. La garantía de presunción permite que muchos acusadas y acusados puedan enfrentar sus procesos en libertad.

En los centros de reclusión del Distrito Federal, según señaló el consejero Carlos Ríos Espinosa, más de 50% de las y los detenidos, la mayoría por delitos menores pero ahora catalogados como graves, no ha sido procesado, se encuentra en reclusión preventiva. Indicó que esas personas podrían encontrar otra forma de enfrentar su proceso en libertad, lo cual reduciría el hacinamiento en los centros de reclusión.

Víctor Morales Noble, director general de Quejas y Orientación de la CDHDF, es enfático sobre el tema de los delitos ahora contemplados como graves dentro de la ley: “las personas de [la Secretaría de] Seguridad Pública tienen una mentalidad estrecha, piensan que son delitos graves aquellos que ocurren más. ¿Cuál es el que ocurre más?: el robo de bajo monto, por lo tanto es el más grave; entonces los pobres que roban a los pobres son los más altos criminales. Se debe pensar en un esquema donde no se encarcele, donde sea la última opción, porque la idea es reintegrar, reinsertar a la persona”.

Según cifras de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, en enero de 2008 los delitos patrimoniales (robos) ocupaban el primer lugar, con 74.3% del total de delitos registrados entre la población penitenciaria del Distrito Federal. En el mismo sentido apuntaba la segunda Encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, realizada y concluida en diciembre de 2006, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Dicho estudio estableció que 68% de las personas internas cumplía sentencia por robo, siendo la mitad de estos robos por dos mil pesos o menos, y una cuarta parte por 500 pesos o menos.

La ciudad de México cuenta con 11 centros de reclusión con una capacidad instalada para recibir 20 mil internos. Sin embargo, la población penitenciaria al 30 de junio de 2009 ascendía a más de 40 mil personas, es decir, el doble de su capacidad,⁸³ lo que convierte a las prisiones del Distrito Federal en las de mayor hacinamiento en América Latina.

Como señala la CDHDF, con esa dinámica las condiciones adversas para la salvaguarda de los derechos humanos se incrementan. Crece el deterioro de los inmuebles, particularmente de las instalaciones eléctricas y sanitarias, donde hay constante escasez de agua; lo mismo sucede con la preparación y distribución de alimentos, ya que la sobrepoblación rebasa por mucho los esfuerzos que hace el Gobierno del Distrito Federal por mejorarlos.

Igualmente preocupantes son las deficiencias en los servicios de salud, ya que se carece de espacios adecuados; además, la atención a las y los internos se agrava ante la carencia de personal médico y de medicinas, las cuales tienen que ser compradas por los familiares de las y los internos enfermos.

Las condiciones tan difíciles en las cárceles del Distrito Federal contribuyeron a que en 2003 se declarara una huelga de hambre en la penitenciaría de Santa Martha Acatitla por parte de 78 internos que reclamaban libertad anticipada. Éste fue el primer gran contacto personal que el entonces director general de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal, Antonio Hazael Ruiz Ortega, tuvo con la CDHDF.

Según refiere el propio Ruiz Ortega, también ex director general de Reclusorios del Distrito Federal, él fue el encargado de tratar directamente con las y los representantes

⁸³ Véase <<http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/estadisticas/index.html?anio=2009&mes=6>>, página consultada el 31 de agosto de 2009.

de la Comisión que acudieron a conocer del caso, con quienes trabajó “alrededor de mes y medio de manera muy intensa”.

Asimismo, Ruiz Ortega señala que a lo largo de su amplia trayectoria dentro del sistema penitenciario local, tuvo un sinnúmero de interacciones con la CDHDF: “es diaria la tensión porque los visitadores de la Comisión están realmente los 365 días del año, y a veces las 24 horas del día teníamos las presiones en las prisiones capitalinas”.

Comenta que el ámbito de los derechos humanos afecta a 60% de las personas en las cárceles porque muchos actos están relacionados con las garantías básicas, como la alimentación, la atención médica, el derecho a la vida digna, el derecho a la integridad física, y el derecho a la visita familiar y conyugal. Recordó el caso de un reo que fue asesinado por otros detenidos y luego resultó ser menor de 18 años. Ese caso, que fue llevado por la ex segunda visitadora general Patricia Colchero Aragonés. Redundó en una Recomendación dirigida también a la PGJDF por su responsabilidad al haber enviado al adolescente a una cárcel para personas adultas.

Para Ruiz Ortega, la comunicación con la CDHDF es “indispensable”. Señala que gracias a la colaboración que tuvo con ella, se resolvieron varios aspectos como el ingreso de personas menores de 18 años a prisiones para personas adultas, y el trato a internas con hijos. Asimismo, comenta que durante la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria se analizó el tema de las condiciones de vida y se generaron mejoras al reglamento de los reclusorios.

La Comisión intervino en diferentes ámbitos, en diferentes niveles, desde atender la situación de la falta de medicamentos hasta la falta de atención. “Para nosotros eran muy importantes también los señalamientos de la Comisión, [ya] que de alguna manera podemos ir corrigiendo el camino de una situación de reclusorios complicada”, afirma Hazael Ruiz Ortega.

La ex segunda visitadora general, Patricia Colchero Aragonés considera que el abuso en los centros de reclusión “es un tema que se ha trabajado mucho; sí hemos avanzado, hemos avanzado desde la interlocución con las autoridades. Sí logramos gestionar muchas cosas, en algunas de ellas ya no hay duda”.

Pero falta mucho por hacer. La consejera Elena Azaola Garrido, experta en centros de reclusión y quien participó en tres encuestas en reclusorios realizadas por el CIDE en 2002, 2005-2006 y 2009, señala que los resultados de esos estudios “muestran de manera indudable” la degradación de las cárceles.

Cada vez se gasta [menos] en cada uno de los presos; si uno divide las cifras en cada uno de los presos, cada vez les toca menos. En cosas tan concretas como alimentos, atención médica, programas educativos, en instalaciones, hay deterioro de estas instituciones. El deterioro es palpable, es medible, es comprobable.

A esto se suma la mayor presión a que están sometidos las y los custodios y el personal de seguridad ante las nuevas condiciones de sobrepoblación y las conductas por parte de las y los internos como la instalación de pequeños comercios y la renta de espacios. Además, las y los custodios deben lidiar con la constante violación a las normas y reglamentos de visitas.

De esta manera, entrampada en decisiones pragmáticas y de corto plazo, la justicia no repara los daños a las víctimas del delito ni cumple con el objetivo de readaptar socialmente a la población penitenciaria, en su mayoría joven y pobre, pues los programas de trabajo y de educación dentro de las cárceles resultan insuficientes.

En su planteamiento para mejorar la situación de los reclusorios, la CDHDF propone devolverle a la justicia un rostro humano que promueva la presunción de inocencia para que las personas imputadas por la comisión de delitos no graves enfrenten sus procesos fuera de los centros de reclusión; la imparcialidad y dotación de recursos para las defensorías de oficio; y la búsqueda de nuevas rutas para el esquema de penas alternativas y para que la reparación del daño a las víctimas de los delitos no graves ocupe un lugar privilegiado. También sugiere ejecutar y hacer más eficiente el programa de libertad anticipada y trasladar a las y los internos por delitos del fuero federal a penales de ese ámbito.⁸⁴

Tuvo que haber una intervención de organismos internacionales de derechos humanos para que el Gobierno del Distrito Federal reaccionara decididamente frente a la crisis en los centros de reclusión. En agosto de 2007, ante la gravedad de la situación y buscando nutrirse de la experiencia de los organismos internacionales, la CDHDF invitó de manera expresa al presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y relator para las personas privadas de la libertad, Florentín Meléndez, para que realizara una visita al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente acompañado del presidente y de personal de la CDHDF. En ese entonces esa prisión albergaba a 10 300 internos (para 2009 la cifra había aumentado a 11 000).

Víctor Morales Noble, director general de Quejas y Orientación, refiere que después de su visita, Meléndez hizo varias recomendaciones a las autoridades, las cuales tuvieron un impacto notable a nivel del gobierno local. “Se empezaron a hacer una serie de medidas como invertir dinero, arreglar mejor los comedores, garantizar una mejor distribución del alimento, un mejor servicio médico; convirtieron la torre de Tepapan en un servicio único de tratamiento médico especializado, que no existía, [y] ampliaron dormitorios.”

Asimismo, la Comisión convocó en diciembre de 2007 a la conformación de una Mesa Interinstitucional para la Reforma Integral del Sistema Penitenciario, integrada por representantes del gobierno, la ALDF y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito

⁸⁴ *DFENSOR*, núm. 7, Año VI, México, CDHDF, julio de 2008.

Federal. La principal finalidad de esa labor era presentar una propuesta legislativa para la reforma sustantiva del sistema penitenciario, a partir de una perspectiva integral y responsable de las diversas instancias involucradas en el tema.

Pese a estos esfuerzos, seguía pendiente una reforma a la ley de penitenciarías promovida por la CDHDF, por lo que en 2009 continúan vigentes situaciones lacerantes como las incluidas en el reportaje de Claudia Bolaños sobre reclusorios publicado en el periódico *El Universal*.

“Creo que mientras el Estado no tenga claro que tiene que tratar dentro del marco de las leyes a las personas privadas de su libertad es mucho lo que se pierde”, señaló la consejera Elena Azaola Garrido.

En su opinión, las autoridades se mantienen sin dar una respuesta apropiada a las violaciones a los derechos humanos en las prisiones. Esto no ha sido por falta de empeño por parte de la Comisión, afirma Azaola Garrido.

Ha habido una batalla sistemática para combatir todos los abusos por parte del Estado y a mí me parece que ha sido una batalla que se ha dado con coherencia [...] una batalla de convicciones; una batalla de la necesidad de que si queremos un Estado de derecho y democrático, tenemos que colocar a los derechos humanos en el centro.

El caso *New's Divine*

El 20 de junio de 2008, durante un catastrófico operativo policiaco en la discoteca *New's Divine*, murieron nueve personas adolescentes y tres agentes de policía; además, las autoridades trataron indignamente a las y los menores de edad detenidos.

Después de la tragedia, la CDHDF pudo demostrar su capacidad de reacción y de investigación rápida y exhaustiva, y para poder incidir de manera inédita en la defensa de las garantías de las y los ciudadanos de la capital mexicana y en la vida social y política del país.

La tarde del viernes 20 de junio de 2008, decenas de agentes de la llamada Unipol –Sistema de Coordinación Policial del Distrito Federal que agrupaba a la policía judicial y a la policía preventiva– llegaron a la discoteca denominada *New's Divine* en la delegación Gustavo A. Madero; el objetivo era encontrar evidencias de la venta ilegal de alcohol y de narcomenudeo. El desenlace fue un operativo fallido en el que numerosos asistentes a la discoteca –en su mayoría personas adolescentes– quedaron atrapados al interior del inmueble debido a que las y los agentes bloquearon los accesos. Posteriormente rociaron gases lacrimógenos lo que provocó el pánico de quienes se encontraban en el interior. Las y los jóvenes empezaron a romper ventanas para poder respirar y salir, pero los agentes los golpearon y detuvieron a muchos de ellos en la redada. Al caer la noche surgía la noticia de que había muertos por asfixia y aplastamiento en el

operativo, el cual resultó ser un desastre desde cualquier óptica y un caso que ameritaba la atención de la CDHDF.

En su actuación en el caso *New's Divine*, el desempeño imparcial y eficiente de la CDHDF, y su profesionalismo mostrado, fueron aplaudidos por expertos en derechos humanos, analistas políticos independientes y los propios ciudadanos y ciudadanas de la capital mexicana.

El caso posicionó a la Comisión en el centro de la opinión pública local y nacional, al grado que las denuncias recibidas en sus centros de atención crecieron notablemente en los meses posteriores, la cual fue un claro indicio de que las personas agraviadas en el Distrito Federal se habían percatado de que existía una instancia que funcionaba y que podía ayudarles.

Pese a que, a un año de los hechos, los procesos judiciales todavía no arrojaban culpables, el caso *New's Divine* se constituyó como un modelo de funcionamiento para los organismos de protección y promoción de los derechos humanos.

Asimismo, puso el dedo en la llaga sobre la necesidad de revisar y transformar a fondo a las policías; sin embargo, a junio de 2009 eso aún no se había concretado. Esta medida sigue siendo fundamental para garantizar que hechos como este no se repitan en el futuro, además de ser una vertiente ineludible de la reparación del daño en los casos de violaciones a los derechos humanos. De igual manera, el trabajo de la Comisión evidenció la urgencia de modificar la actitud discriminatoria que tienen las autoridades hacia la población juvenil en la ciudad de México, y de tener un trato especial de protección a los derechos humanos de las personas menores de 18 años de edad.

Luego de los trágicos incidentes, la CDHDF elaboró en cuestión de semanas una investigación detallada en la que comprobó fehacientemente las violaciones cometidas antes, durante y después del operativo conjunto de las policías judicial y preventiva del Distrito Federal en la discoteca *New's Divine*.

“Fue una indagación completísima, muy puntual, sin sesgos como la que puede tener la investigación del Ministerio Público, que es finalmente parte de la autoridad que está involucrada en el acontecimiento; de modo que es un caso ejemplar en la gestión de los derechos humanos”, opinó el periodista Miguel Ángel Granados Chapa.

La CDHDF también llevó a cabo “una investigación de la investigación” que realizaría la PGJDF al respecto; el jefe de Gobierno capitalino solicitó expresamente a la CDHDF que realizara esa segunda investigación. La Comisión presentó los resultados iniciales de ambas investigaciones y sus recomendaciones el 8 de julio de 2008.

“El propio Marcelo Ebrard necesitaba un pronunciamiento y un informe y unas recomendaciones de esa naturaleza porque él mismo estaba atado de manos para dar certeza en la indagación de ese proceso. Fue la Comisión de Derechos Humanos la que permitió señalar claramente qué había pasado”, comenta Alejandro Monsiváis Carrillo, profesor-investigador y coordinador académico de la maestría en sociología política del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Quedó manifiesta la eficiencia de la Comisión, que recurrió a prácticamente todo su personal para llevar a cabo la investigación y tener listos los informes con rapidez. Como lo señala la periodista Carmen Aristegui: “en este país en donde no pasa nada, en este país en donde podemos ver las principales atrocidades que se nos ocurran y sin consecuencias, pues era muy notable ver cómo había una capacidad de reacción rápida, eficiente, eficaz y con consecuencias”.

El equipo de la Comisión llegó directamente al sitio de los hechos, lo que permitió configurar un panorama de la tragedia prácticamente en el momento en que estaban apareciendo las primeras consecuencias.

La CDHDF lo pudo hacer, según Granados Chapa, porque se trata de “un organismo vivo en alerta permanente. No es un organismo burocrático donde las tareas se cumplen dentro de horarios fijos [...] La Comisión tiene una infraestructura con la conciencia de que la falta a los derechos humanos puede ocurrir en cualquier momento y en cualquier lugar de la ciudad”.

Para el consejero Ernesto López Portillo Vargas, quien es experto en cuerpos policíacos, la actuación de la CDHDF en el caso *New's Divine*, fue inédita en México y también tuvo rasgos inéditos en América Latina. “La reconstrucción de hechos que hace el informe sobre los acontecimientos del *New's Divine* es poco común, incluso a nivel mundial, cuando se presenta ante el público una reconstrucción minuto a minuto de acontecimientos, reconstrucción que sólo es posible a través de una investigación exhaustiva”.

Otro hecho sin precedente fue que, a raíz de los informes que elaboró la CDHDF, renunciaron el entonces secretario de Seguridad Pública, Joel Ortega, y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, Rodolfo Félix Cárdenas. Además, ante la evidencia de que había sido una sucesión de decisiones concertadas entre los mandos policiales la que provocó la tragedia, el jefe de Gobierno asumió el compromiso público de transformar el modelo policial de la ciudad de México.

“Desafortunadamente no sabemos si eso va a pasar y las señales no son alentadoras, pero eso ya no es el problema de la Comisión. La Comisión provocó una sacudida política en la ciudad de México, sacudida social y política que ninguna comisión ha provocado en ningún lugar del país”, afirmó López Portillo.

Juan López Villanueva, ex colaborador de la CDHDF quien laboró en la dirección de Derechos Humanos de la PGJDF y pertenece a la agrupación de derechos humanos Sin Fronteras, también enfatiza la relevancia de las renunciaciones, de las cuales dijo que no hay antecedentes en los anales de la vida política mexicana relacionados con la lucha de los derechos humanos. “Han pasado muchas cosas en el país, ha habido un San Salvador Atenco [...] hay un Aguas Blancas, hay un Oaxaca, pero nunca se había dado una renuncia, y no por un acto de represión”.

Para Villanueva, la labor de investigación realizada por la CDHDF en el caso *New's Divine* “para la posteridad es una joya de documentación, cuyos efectos se dejarán sentir por muchos años”.

Un aspecto por demás significativo que identificó la CDHDF en el operativo *New's Divine* y que resalta el ex tercer visitador general, Luis González Placencia, fue el enfoque discriminatorio hacia la juventud.

González Placencia, a cuyo cargo estuvo la investigación de los hechos en sí, explica que la policía llegó a buscar drogas y alcohol y a las víctimas de la venta de esas sustancias. “Diseñaron el operativo sin tener en consideración el tipo de población a la que se dirigían –cosa que era importante prever–, y con una visión que lo que deja muy claro es la cosificación, en este caso de los jóvenes que fueron sometidos en el operativo [...] Se ve una perspectiva total de una ausencia de derechos, una ausencia total de una perspectiva de control de riesgos, de protección de la infancia, que en este caso estaban obligados a tener.”

Miguel Concha Malo, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) considera que el caso *New's Divine* ha sido “paradigmático para la sociedad mexicana, y en donde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con su investigación, su Recomendación y el seguimiento de su Recomendación, pues ha hecho visible ante la sociedad que efectivamente las y los jóvenes son un sector discriminado en nuestro país”.

En el caso *New's Divine* también se registraron violaciones al derecho a la libertad por detenciones arbitrarias, y violaciones a la integridad personal y a la seguridad jurídica, entre otros.

El titular de la Primera Visitaduría General, José Cruz Lavanderos Yáñez, quien estuvo a cargo de la investigación en la cual revisó la forma en que la PGJDF condujo su indagatoria, explica parte de lo que se trató esta labor. “Teníamos que verificar cómo estaban investigando, cómo estaban tomado esas declaraciones; teníamos que verificar incluso ahora a los policías, si les estaban respetando sus derechos individuales. Es decir, porque no podíamos permitir que una investigación se fuera más allá con violaciones a las garantías individuales de los policías.”

Pamela San Martín Ríos y Valles, directora de área de la Primera Visitaduría General, explica que se detectaron cinco fallas estructurales dentro de la dependencia, las cuales la CDHDF ha impulsado que se corrijan sin llegar a emitir una Recomendación. Entre ellas está la forma en que fueron detenidos varios jóvenes después del operativo a quienes se les impidió comunicarse con sus padres, con lo cual la Procuraduría recibió a niños en calidad de víctimas, y los trató como delincuentes. Al respecto comenta San Martín Ríos y Valles:

Los chavitos pensaron que estaban detenidos hasta que los soltaron, los certificaron médicamente sin haber preguntado por sus papás, los tuvieron allí sin permitirles llamar a sus fa-

miliares y violentaron todo el marco jurídico que está alrededor de los derechos de los niños [...] [éstos] tendrían que haber tenido, lejos de una protección ordinaria a una víctima, una protección especial sencillamente por su calidad de niños.

Asimismo, las certificaciones médicas se llevaron a cabo sin avisar a los padres, y en el caso de las niñas, las realizó un médico —que posteriormente fue imputado y estaba bajo proceso—, quien las obligó a desnudarse. Pamela San Martín indica que el procedimiento tenía que haberse llevado a cabo con la presencia de los padres, o por una mujer.

Con respecto a los derechos de los niños, José Ramón Amieva Gálvez, subprocurador jurídico y de Derechos Humanos de la PGJDF, sostiene que los errores de atención a las y los adolescentes que fueron tan evidentes en el caso *New's Divine*, fueron subsanados. “Lo que se hizo fue crear todos los instrumentos normativos que aseguren que no se vuelvan a repetir esos hechos. Que en el momento que un menor sea víctima, acuda y sea sujeto a protocolos de revisión, de declaración, de contacto con los padres, adecuados no solamente a su categoría jurídica sino a que son niños y niñas.”

La directora general de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública, María Elena Alegría Escamilla, también da cuenta de una mayor conciencia dentro de la policía preventiva sobre el trato que se debe tener hacia las y los niños. Dijo que los instructores e instructoras del cuerpo policial recibieron un curso por parte de la CDHDF denominado Los jóvenes y la seguridad pública.

Explica que policías de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina dan charlas a las y los jóvenes sobre prevención del delito, sobre cómo pueden evitar ser víctimas de algún delito. “Se busca tener una policía de proximidad, una mayor cercanía, volver a ganar la confianza de la ciudadanía; y justamente uno de los puntos es este trato con los niños y los jóvenes, que sepan que parte del trabajo de los policías es precisamente cuidar y supervisar.”

María Elena Alegría Escamilla rechaza que las graves fallas durante el operativo se hayan debido a problemas estructurales. “Nunca había habido un problema en un operativo como se dio en esa ocasión, se conjugaron una serie de factores desafortunados; además, era la primera vez que se estaban haciendo acciones conjuntas de esta naturaleza entre personal de la Procuraduría y de la Secretaría con un nuevo esquema.”

Señala que para evitar que se repita un caso como el *New's Divine*, se han establecido las bases de la colaboración conjunta entre la PGJDF y la SSPDF, con el objeto de establecer cuáles son los tramos de control de cada una de las instancias y quién asume la responsabilidad global, así como toda la planeación previa y el trabajo de inteligencia que tiene que existir.

“Afortunadamente la Secretaría tiene un avance enorme” en la reestructuración que se efectuó después de lo sucedido en el operativo *New's Divine*. María Elena Alegría Escamilla comenta que “hay una nueva estructura de la Secretaría y no sólo en nom-

bres, sino en funcionamiento. Ya hay actualmente cinco subsecretarías, una de ellas es precisamente la de Inteligencia e Información Policial, que con nueva tecnología junta todo para poder hacer un buen manejo de [la] información”. Esto va a permitir tener mayor acuciosidad en lo que es inteligencia policial, y en el trabajo previo que se hace para llevar a cabo una acción conjunta.

Para Luis Jiménez Bueno, encargado del despacho de la Tercera Visitaduría General, fue doloroso descubrir en la investigación que las deficiencias, como la falta de capacitación, el que las y los policías desconozcan los límites de sus obligaciones, y el que no haya supervisión efectiva, se repitiera aun cuando ya habían sido detectadas en un caso anterior, el caso Polanco, sobre detenciones arbitrarias de acomodadores de vehículos.

De igual manera, la CDHDF había señalado en una Recomendación sobre ese caso que no existía una estrategia de planeación para los operativos, sino que se planeaban y se ejecutaban a la ligera.

Quando ocurren los sucesos del *New's Divine* nos damos cuenta de que estos problemas que ya había detectado y señalado la Comisión a través de sus recomendaciones, otra vez volvió a ellos la autoridad [...] Aquí lo grave es que la Comisión, a pesar de que lo señala, no recibe respuesta con resultado positivo por parte de la autoridad.

Su escepticismo lo compartió el ex tercer visitador general, Luis González Placencia, quien señala que a raíz del caso *New's Divine* no ha habido ningún cambio sustantivo en la policía. “No ha cambiado y no me parece que haya una intención de cambiarlo. Se han hecho algunas cosas menores pero un cambio de fondo no está, y me parece que no está porque no hay claridad sobre la necesidad de ese cambio. La política de seguridad en términos generales de la ciudad no ha sido muy reflexiva.”

El primer visitador general, José Cruz Lavanderos Yáñez, tiene una postura algo más optimista, pues él sí vio modificaciones dentro de las instituciones a raíz del caso *New's Divine*. Lavanderos Yáñez afirma que después de la tragedia en la discoteca, en la PGJDF hubo un cambio de personal, de titular y de mandos medios superiores, y que también se dio un cambio de actitudes. “Creo que tienen, dijéramos, como una mayor preocupación de lo que pasó, de lo que es nuestro trabajo, y tratan realmente de resolver los problemas”. Ese cambio de actitud lamentablemente aún no permea en el Ministerio Público, indica Lavanderos Yáñez.

Para Juan José García Ochoa, subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, en el caso *New's Divine*, en lugar de dar una solución “tradicional” dentro de la cultura política mexicana, de ocultar los hechos o defender al gobierno o a los funcionarios, se acudió a la Comisión, una institución autónoma con responsabilidad.

De acuerdo con el funcionario, a raíz de las recomendaciones de la Comisión, el gobierno local ha avanzado en el fortalecimiento y en la transformación de la policía

para que sea una policía garante de los derechos humanos; en la introducción de nuevas normas, reglas y mecanismos de defensa de los derechos de los niños y de las niñas; y en la generación de mecanismos de vigilancia de las actuaciones y de los operativos de la policía y de la PGJDF.

También plantea como relevante que el gobierno capitalino haya sometido a proceso interno a cerca de 900 policías, y enfatiza que el proceso de consignaciones y de generación de órdenes de aprehensiones aun continúa. El hecho “de que sigamos avanzando en la investigación, con la vigilancia ciudadana y con la vigilancia de la Comisión de Derechos Humanos, creo [que] es algo que jamás había pasado en la ciudad; jamás había pasado creo yo en el país”.

Juan José García Ochoa recuerda algunos casos de violación a los derechos humanos, como la matanza de campesinos en 1995 en Aguas Blancas, Guerrero; la matanza estudiantil de 1968, y la represión del 10 de junio de 1971, en donde no avanzó ninguna investigación y aún no hay claridad con respecto a los responsables. “En el Distrito Federal en este caso hemos avanzado muchísimo más, hemos hecho una investigación más a fondo”, plantea.

Pero más allá de la investigación judicial y de los resultados que deberían surgir de ella, el caso *New's Divine* vino a confirmar el papel que desempeña la CDHDF: la misión que tiene de arrojar luz sobre las violaciones y de atender a las y los ciudadanos agraviados.

De acuerdo con el periodista Miguel Ángel Granados Chapa, ante los gravísimos sucesos en la discoteca *New's Divine*, la CDHDF dio “una respuesta admitida por la autoridad y aplaudida por la sociedad, [que] estaba muy sacudida por lo que ocurrió y necesitaba confiar en un órgano público que le permitiera el derecho de saber lo que había pasado; y la Comisión satisfizo esa necesidad pública de saber lo que había pasado”.

Como consecuencia de ello, muchas personas afectadas, que tal vez no lo hubieran hecho antes, decidieron acudir a la Comisión, como lo señala José Cruz Lavanderos Yáñez: “el [caso] *New's Divine*, nos vino, bueno, vino a la ciudadanía a visibilizarnos ante ella; es decir, como que mucha gente no sabía de nosotros, o mucha gente sí sabía de nosotros pero no sabía que podíamos dar una respuesta de esta naturaleza, y entonces se incrementaron masivamente las quejas. Yo creo que eso es algo muy positivo”.

Luis Jiménez Bueno encargado del despacho de la Tercera Visitaduría General, refiere que, a partir de los hechos del *New's Divine* la ciudadanía volcó sus expectativas en la Comisión y empezó a presentar muchísimas quejas en contra de las autoridades señaladas en la Recomendación. “Presentaron quejas como nunca antes en la historia, al menos de esta administración.” Tres meses después las quejas se habían incrementado en 70%, obligando a una reorganización de la visitaduría.

Opina que la actuación de la Comisión “creó conciencia” en las personas; aquellas que han sido agraviadas “confirman que el acudir a organismos públicos de sectores de derechos humanos tiene un impacto positivo; que el reporte no solamente se queda

en una simple denuncia y se acabó, sino que al final de cuentas, a partir de que los organismos intervienen —en este caso la Comisión—, hay una determinación profesional y vigente para salvaguardar sus derechos, para defenderlos”.

Asimismo, el caso *New's Divine* contribuyó a dar impulso a los proyectos educativos de la Comisión, como lo explica Daniel Ponce Vázquez, director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF.

Comenta que, siguiendo la idea planteada por Emilio Álvarez Icaza Longoria de que la coyuntura del *New's Divine* significaba “un prisma para ver un nuevo paradigma” en los temas de jóvenes y la ciudad y la seguridad de la ciudad, el área de Educación y Promoción de los Derechos Humanos incursionó en materia de seguridad, algo que no había hecho antes. Explica que entre agosto y diciembre de 2008 las y los educadores de la CDHDF ofrecieron cursos sobre derechos humanos a cerca de mil servidoras y servidores de seguridad pública y de la policía auxiliar sólo en la delegación Gustavo A. Madero, lo que constituyó “un brinco inédito” en su labor.

Para la CDHDF los días inmediatos posteriores a la tragedia también representaron una forma innovadora de trabajar. “Ciertamente un aspecto que es transversal es el *New's Divine*, porque hay que decir que el *New's Divine* nos cruza a todos; es un tema que implicó una nueva estrategia”, relata Ponce Vázquez.

El área que encabeza Ponce Vázquez envió un equipo interdisciplinario directamente a labores de campo. Ese equipo temporal de emergencia apoyó a personas en la canalización del dolor, para escucharlas y para educar sobre derechos humanos. La Comisión se alió con la UNAM para atender a las víctimas con apoyo psicológico y orientación con el objeto de evitar la victimización. “Tuvimos la capacidad no solamente de ser educadores sino también [de] movernos para ser un equipo de contención educativa, haciendo festivales con organizaciones, dialogando con grupos. El *New's Divine* sí es un momento de quiebre importante porque hace crecer otros proyectos”, comenta Daniel Ponce Vázquez.

La Policía que Queremos: historia de una consulta

Actualmente en México, los lazos entre la ciudadanía y la policía se encuentran fracturados. Acontecimientos recientes han demostrado que la policía que tenemos no necesariamente protege a las personas y que, en consecuencia, las y los ciudadanos tampoco encuentran razones para confiar en ella.

Durante la presentación del *Informe anual 2008*, que incluyó los resultados de una encuesta sobre policías y una propuesta de reforma de las mismas, el ombudsman capitalino Emilio Álvarez Icaza Longoria expuso los efectos nocivos que ha creado en la sociedad una política de seguridad pública que desdeña los derechos humanos, la cual ha sido practicada durante años en la capital.

Para la CDHDF, esta concepción gubernamental da prioridad a la eficacia y los resultados estadísticos en el combate a la delincuencia, sobre la protección a la dignidad de las personas, con lo cual se ha llegado a excesos que provocan tragedias como la del 20 de junio de 2008 en la discoteca *New's Divine*, en la que perdieron la vida 12 personas.

Luis González Placencia, ex tercer visitador general de la CDHDF, señala que se ha generado una visión muy autoritaria de la relación entre la policía y la ciudadanía, particularmente cuando existe la presunción de que se cometió un delito. “La idea de que los derechos son un obstáculo para la seguridad, la idea de que la manera de generar seguridad es a través de la intervención en la vida cotidiana de los ciudadanos, digamos que es una visión tan punitiva. Lo digo porque la presunción es de que todos los ciudadanos estamos haciendo algo mal hasta en tanto no demostremos lo contrario.”

El presidente del Insyde y consejero de la CDHDF, Ernesto López Portillo Vargas, considera que las fallas en la policía son parte de la transición fallida que se ha vivido en el área de seguridad pública, la cual se mantiene funcionando con base en la caduca concepción autoritaria con la que fue creada.

Aparece en toda su dimensión un problema gravísimo donde la policía está sujeta mucho más a una experiencia de supervivencia que a una experiencia profesional; entonces, a fin de cuentas, los gobiernos de la ciudad de México no quieren una policía democrática. No se por qué no están dispuestos a asumir los costos de una reforma profunda para crear una policía profesional y democrática.

Con el fin de comenzar a enfrentar el problema, a principios de septiembre de 2008 el titular de la CDHDF convocó a un amplio sector de la sociedad civil para organizar y promover la consulta ciudadana La Policía que Queremos. De esta forma, se abrió un espacio ciudadano que tuvo la respuesta de las y los habitantes de la ciudad de México, quienes masivamente expresaron su opinión en torno a cómo debe ser la policía de la ciudad, y sobre la rendición de cuentas de los organismos responsables de la seguridad pública. Luis Jiménez Bueno, encargado del despacho de la Tercera Visitaduría General, comenta:

Había que replantear la forma en la que estaban trabajando [los organismos de seguridad], la forma en la que están organizados, precisamente para evitar que vuelvan a ocurrir no solamente casos como el del *New's Divine*, sino violaciones a derechos humanos [...] Se invitó a la ciudadanía en general a participar, pero nos importaba también tomar en cuenta la opinión de quienes están adentro de la Secretaría, de los propios policías.

El punto de vista de las y los policías era importante, ya que por una serie de factores sociales, raciales e inherentes a la naturaleza antidemocrática de los cuerpos policiales, ellas y ellos mismos son denigrados por sus jefes y por la sociedad en general. “No es posible esperar una policía que trate bien a los ciudadanos si no hay un trato de ciuda-

danos con respecto a la policía”, señala el ex tercer visitador general, Luis González Placencia.

Con esta idea, se realizó la primera audiencia para agentes de las policías del Distrito Federal (SSPDF y PGJDF), quienes aportaron un total de 522 propuestas concretas. La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) sistematizó las propuestas, y un grupo de 24 reconocidos expertos y expertas en seguridad pública, policía y participación ciudadana las analizó, discutió y formalizó en un programa de trabajo.

Para la CDHDF, los 24 organismos plurales que convocaron, las 48 instituciones y organizaciones de la sociedad civil que promovieron –entre ellas organismos empresariales e instituciones educativas y de investigación– y todas las y los participantes en la organización de la consulta, el resultado más satisfactorio fueron las cerca de 360 mil propuestas recibidas, de las cuales 93% fue producto de la discusión de más de 100 mil jóvenes en escuelas de educación media y superior. De igual manera, fue satisfactoria la elevada participación que incluyó a más de 100 mil personas, entre ellos 70 mil jóvenes, 2 800 niñas y niños y 702 elementos de policías. El principal hallazgo de esta consulta fue que las personas comparten un diagnóstico preciso sobre los problemas de la policía y sus posibles soluciones.

Daniel Ponce Vázquez, director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF, considera que gracias a la colaboración de la Secretaría de Educación Pública (SEP) el ejercicio cobró una perspectiva didáctica al poderse realizar foros de discusión sobre los temas de la consulta en las escuelas de nivel bachillerato. “Lo convertimos en un ejercicio con una dimensión pedagógica que no hubiera tenido sin el aporte de la educación: desde el diseño de los contenidos educativos, los materiales y las metodologías para la participación”, señala.

Con la finalidad de organizar la información, sistematizarla y extraer de ella las propuestas que se harían llegar a las autoridades, la consulta se dividió en tres grandes etapas. La primera consistió en un levantamiento abierto de información a través de foros virtuales de internet y encuentros de discusión colectiva promovidos por organizaciones sociales, entre los que destacaron los realizados con las y los alumnos de bachillerato en sus salones de clase; así como las audiencias públicas con agentes de la policía, lo cual fue un ejercicio inédito en el país.

La segunda etapa, realizada en octubre de 2008, implicó la sistematización de la información para ser analizada en un coloquio de especialistas en temas de policía y seguridad pública. La última etapa consistió en una campaña de información con los resultados de la consulta, la cual estuvo dirigida a la población del Distrito Federal; así como la entrega de los resultados de la consulta *La Policía que Queremos* a la ALDF y al Gobierno del Distrito Federal.

La tercera etapa consistió en la jornada informativa, que inició el 23 de noviembre y culminó el 7 de diciembre de 2008. En ella destacó la presencia de casi 50 organizaciones de la sociedad civil quienes además de colaborar en la entrega de dos millones

de trípticos y 10 mil carteles en 500 puntos de la ciudad, utilizaron sus portales de internet y sus publicaciones para divulgar los resultados de la consulta. La conjunción de todos estos grupos representativos de diversos sectores que muchas veces manifiestan propuestas divergentes sobre el tema de la inseguridad, fortaleció el carácter plural y de tolerancia que animó la consulta.

En lo que respecta al contenido, las propuestas recibidas se organizaron en tres grandes niveles. El primero, referido a la relación entre policía y sociedad, abordó la necesidad de vigilar en su trabajo a la policía a través de cámaras y microchips, pero también con la instalación de observatorios ciudadanos e instancias de supervisión.

El segundo se nutrió de las opiniones de las y los agentes de la policía, y mostró la necesidad de cambios en la estructura institucional en aspectos muy concretos, como la revisión de criterios para la asignación de armamentos y uniformes. Además, señaló que era preciso modificar el marco jurídico para mejorar salarios y establecer nuevos criterios para la asignación de horarios y esquemas de trabajo.

Finalmente, el tercero se refiere a los cambios de fondo que deben haber para la reconstrucción de los lazos que deben existir entre la policía y la sociedad. Se trata de propuestas que demandan una policía más orientada hacia la ciudadanía, que ejerza con decisión y fuerza sus atribuciones pero que al mismo tiempo sea respetuoso de los derechos de las personas, que no sea corrupta ni tampoco abusiva. Aquí es donde también juegan un papel importante los órganos ciudadanos de control y vigilancia.

De acuerdo con la consulta, lo que la sociedad demanda es una policía más cercana, honesta y confiable, para lo cual se requiere desarrollar el concepto de *policía de proximidad*, dar capacitación adecuada y sensibilizar a los cuerpos policiacos sobre la problemática ciudadana. Se trata de tener una policía mejor pagada, capacitada, con formación en materia de valores, con buena condición física, con horarios razonables y con buenas prestaciones; dispuesta a trabajar orientada por los principios de transparencia y rendición de cuentas, en un entorno de equidad de género, con los apoyos psicológicos y jurídicos necesarios, y con las condiciones adecuadas para desarrollar carreras policiales eficientes.

“La sociedad debe tener control sobre la policía para evitar la corrupción, así como instancias para denunciar a los malos policías y vigilar a los mandos”; esto implicaría la creación de un órgano ciudadano de control, con participación efectiva de la ciudadanía, y la creación de la figura de auditor policial.

A partir de esta consulta se propuso un Programa que fundamentalmente consiste en integrar una comisión ciudadanizada para la reforma y en realizar una reestructuración de los cuerpos policiacos. Al mismo tiempo se reformaría el marco jurídico y se crearía la figura de auditor externo, que operaría con un consejo ciudadano de control.

Estos resultados se dieron a conocer en la jornada informativa en la cual participaron organizaciones de la sociedad civil y el Instituto de la Juventud del Distrito Federal (Injuve). Este proceso de información logró llegar a poco más de 270 centros

educativos, incluidas escuelas de educación media y superior, técnica y profesional del IPN, la UACM y la SEP.

La 7ª Feria de los Derechos Humanos, que se llevó a cabo en el Zócalo capitalino el 7 de diciembre de 2008, marcó la culminación de este esfuerzo de consulta y participación ciudadana e institucional, realizado con el fin de que toda la ciudadanía conozca las propuestas, y la ALDF y el jefe de Gobierno las asuman, así como que “todos y todas nos comprometamos y corresponsabilicemos para lograr la policía y la ciudad que queremos”, como estableció la CDHDF en un comunicado.

El consejero Ernesto López Portillo Vargas sintetiza de esta forma la significación de la consulta:

Es un ejercicio bien diseñado, bien administrado y con resultados importantísimos que el propio gobierno de la ciudad está obligado a reconocer, dada su legitimidad que se construye desde la base social y que se nutre además del trabajo de un Consejo Técnico de gente que ha estudiado por muchos años estos temas y que logra hacer una lectura precisa de lo que está pidiendo la gente, de qué policía quiere la gente que está en la calle todos los días conviviendo con los policías, para mal o para bien.

A su vez, Emilio Álvarez Icaza Longoria mencionó a todos los sectores que participaron en la encuesta, desde estudiantes hasta empresarios que “ya hicimos nuestra parte. Toca ahora a la Asamblea Legislativa y al Gobierno del Distrito Federal comprometerse a hacer la suya”.

Recomendaciones: la fuerza de la autoridad moral

Las recomendaciones son el instrumento más poderoso que tienen las comisiones de derechos humanos para cumplir su misión de buscar que se sancione a la autoridad que haya cometido una violación a los derechos humanos, que se revierta el daño causado y que dicha violación no se repita.

Durante la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió más de 100 recomendaciones en un esfuerzo por subsanar casos graves de violaciones a los derechos humanos. La práctica de la tortura y las condiciones deplorables de los centros de reclusión de la ciudad de México fueron dos ejes significativos de las recomendaciones emitidas en estos ocho años.

La Comisión buscó tener presencia en los medios de comunicación para generar mayor presión sobre las autoridades que habían violado los derechos humanos. Asimismo, se propuso verificar el cumplimiento de las recomendaciones.

Además de éstas, la CDHDF también presentó varios informes especiales, envió centenares de medidas cautelares a distintas dependencias y sus visitadoras y visitadores

llevaron a cabo conciliaciones con las autoridades para buscar la resolución de problemas sin recurrir a instrumentos más formales. Todas estas acciones se basaron en la fuerza moral de la Comisión y en el aval de la opinión pública, el cual se fue ganando poco a poco. El consejero Ernesto López Portillo Vargas advierte:

La autoridad fundamental de las comisiones es moral; es una autoridad basada en la capacidad que estas comisiones tienen para ganarse el apoyo y la confianza social y de los actores políticos en torno a la defensa de los derechos humanos [...] Esa autoridad se gana.

La consejera Ángeles González Gamio señala que uno de los principales logros de la CDHDF ha sido “que finalmente las autoridades acaben reconociendo la autoridad que tiene la Comisión para emitir recomendaciones, y que ellos tienen la obligación de acatarlas. También [lo] ha sido que la ciudadanía ya nos empieza a ver de otra manera; ya no nos ve como los defensores de los delincuentes, sino [como] sus defensores”.

Durante la gestión de Álvarez Icaza Longoria se creó la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, cuya tarea, según explica su titular Rosalinda Salinas Durán, es verificar específicamente que se cumplan las recomendaciones que emite la CDHDF.

No se dejan cabos sueltos, no nos quedamos sólo con lo que la autoridad nos informa, sino que nosotros vamos y verificamos sobre ello. Si hay algunas pruebas de incumplimiento sobre una Recomendación o de un punto recomendatorio que no satisfaga el espíritu de la Recomendación, entonces no se da por cumplida.

Emilio Álvarez Icaza Longoria ha hecho una cosa muy positiva que ha sido precisamente el establecer un seguimiento de la situación que guardan las recomendaciones del Distrito Federal, y además un cuidado en informar públicamente acerca de ello, aprecia Miguel Concha Malo, de la CMDPDH.

Eso es muy importante porque muchas comisiones de derechos humanos se quedan simplemente en la presentación de sus recomendaciones pero después ya no hay un seguimiento, y tampoco hay una información a la ciudadanía sobre el estado que esas recomendaciones guardan.

A fin de que no haya impunidad, las recomendaciones están integradas por tres secciones: investigación y sanción a los responsables, garantías de no repetición y reparación del daño.

Los cambios estructurales son los y los más difíciles de hacer cumplir, porque “hay que remover los cimientos de los procedimientos, de los usos y costumbres de muchas instituciones, y no es sencillo”, señaló Rosalinda Salinas Durán. Algunas recomendaciones sólo presentan un grado parcial de cumplimiento o llevan muchos años en seguimiento, porque no se ha podido lograr el cambio estructural.

Sobre este punto, el cambio de fondo en las instituciones públicas para garantizar que no habrá repetición en las violaciones, las diversas opiniones recalcan el objetivo del informe especial, otro instrumento que utiliza la CDHDF.

“Los informes atacan problemas estructurales y hay una oportunidad importante de señalar con mucha mayor amplitud que en la Recomendación, digamos, las cosas que el gobierno no ha hecho adecuadamente, y también de señalarle caminos para que corrija, por encima de la Recomendación”, afirma el ex tercer general visitador, Luis González Placencia. Agrega que los informes también tienen ventajas, como por ejemplo no tener la necesidad de elementos de prueba como en una Recomendación, y sirven para llamar la atención sobre ciertos temas.

En cuanto a las propias recomendaciones, González Placencia señala que la CDHDF ha hecho un esfuerzo por hacerlas más cortas, con un lenguaje más sencillo y un formato más ágil. Asimismo, se ha buscado que las recomendaciones sean de mayor alcance en términos estructurales.

El consejero Carlos Ríos Espinosa tiene una opinión contrastante con la de González Placencia: “Creo que la función principal de la Comisión es emitir Recomendación, y a partir de la emisión de recomendaciones hacer análisis estructurales. La Comisión ha usado mucho la figura del informe especial, lo cual no está mal, pero creo que el informe especial debe estar vinculado con la función de la Recomendación.” Por su parte, Patricia Colchero Aragonés, ex segunda visitadora general plantea:

Lo importante que tiene una Recomendación es que tú la pones a aprobación; cuando se aprueba se tiene que cumplir de entrada, le puedes estar dando seguimiento. Un informe no; un informe simplemente te da un diagnóstico de cómo está la situación[...] en cambio una Recomendación te permite el trabajo en el tiempo hasta que se cumpla lo que tú estás proponiendo. Eso es lo maravilloso de una Recomendación.

Para la cuarta visitadora general, Alejandra Nuño Ruiz Velasco, las recomendaciones que puede emitir por ley la CDHDF tienen sus desventajas, pero el método de denuncia sí ha sido efectivo.

Nosotros tenemos una falla de origen, que es que cuando dirigimos una Recomendación acotamos el mandato de la autoridad; es decir, yo no le puedo pedir a [Miguel Ángel] Mancera, al procurador general, que cambie una ley, [sin embargo], sí le puedo decir a Mancera que tiene que presentar en el plazo establecido un proyecto a la Asamblea y allá ya será una discusión mucho más legislativa. Como esas cosas, podemos hacer muchas cosas.

En opinión de Alejandra Nuño Ruiz Velasco, la PGJDF “ha avanzado muchísimo” en cuanto a las recomendaciones, y la CDHDF también en el sentido de ser más precisa y menos reiterativa en sus planteamientos. Señala que “vamos incidiendo sobre puntos cada vez más estructurales en casos o en temáticas donde nos hemos pronunciado”,

como reclusorios y tortura, que son las violaciones que han generado el mayor número de recomendaciones emitidas por la Comisión.

Creo que cada vez la Comisión es un ente mucho más respetado por las distintas autoridades; aunque no nos quieran, saben que tienen que hablar con nosotros[...] Hay muchas otras cosas que uno esperaría que cambiaran mucho más rápido. Tal vez la mayor frustración que tenemos es en el tema de reclusorios, [en] que seguimos pronunciándonos, seguimos haciendo visitas, seguimos tramitando una cantidad considerable de quejas; y la situación, lejos de mejorarse, sigue complicándose mucho más.

Algunos analistas opinan que se deberían modificar las recomendaciones, hacerlas vinculantes. Pero Sergio García Ramírez, juez de la Corte IDH, considera que se trata de un argumento falaz, ya que si las recomendaciones fueran obligatorias, las comisiones serían tribunales y su función sería otra.

¿No es limitada la autoridad de una Recomendación? Así es, pero a pesar de ser limitada en comparación con las sentencias de un juez, yo me atrevo a asegurar que muchísimos casos en este país y en esta ciudad se han resuelto gracias a las comisiones. Cada quien tiene un papel que cumplir de distinta manera.

Existen propuestas para incluir en la legislación mexicana el que las y los funcionarios deban argumentar públicamente, explicar las razones por las cuales no acatan una Recomendación. El propio Emilio Álvarez Icaza Longoria la considera una buena opción, y su opinión la comparten defensores de los derechos humanos como Miguel Concha Malo y el consejero Carlos Ríos Espinosa.

“Dentro de la pregunta de la eficacia, creo que sí tendría que haber un acompañamiento más puntual por parte de los congresos —en el caso del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa—, para que llamaran a cuentas a los funcionarios que no acepten recomendaciones”, considera el consejero Carlos Ríos Espinosa. Este planteamiento se acerca, sin llegar a su severidad, a lo que ocurre en Colombia, donde las y los funcionarios que no cumplen las recomendaciones dentro de determinados plazos son sancionados.

Otro instrumento con el que cuenta la CDHDF son las medidas precautorias o cautelares. Antonio Hazael Ruiz Ortega, ex subsecretario del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, recuerda que el propio ombudsman capitalino le planteó la relevancia de las medidas cautelares. “Entendí que era un foco, que era una alerta que la Comisión nos estaba mandando para que nosotros como autoridad tomáramos [medidas] para resolver alguna situación que en ese momento se encontraba todavía en un nivel bastante contenible; pero que si no lo hacíamos, eso iba a crecer.” Las medidas precautorias buscan evitar que se llegue a la necesidad de una Recomendación.

Por otra parte, las notas periodísticas también sirven para orientar el trabajo de la Comisión. Si surge información, por ejemplo, de que va a haber una manifestación en algún lugar y hay indicios de que pudieran ocurrir violaciones a los derechos humanos, entonces se realiza una medida preventiva a la autoridad para que resguarde a las y los manifestantes. La medida se elabora con base en instrumentos internacionales específicos, lo cual ha obligado al personal de la CDHDF a estar capacitado en estándares internacionales.

En la búsqueda de recursos y estrategias para abordar de la manera más integral y eficaz posible los problemas de violación a los derechos humanos en la ciudad de México, el personal de la CDHDF no se ha detenido. Y del gran esfuerzo realizado por el equipo del ombudsman capitalino para cumplir de la mejor manera a su alcance su cometido, dan cuenta las palabras de Sergio García Ramírez:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha sabido administrar la estructura, las limitaciones que provienen de la Constitución, de la naturaleza misma del ombudsman, y lo que ha logrado ha sido con un enorme esfuerzo, con valentía, con una lucha cotidiana, pertinente, con la devoción y dedicación de sus integrantes. Yo creo que estos resultados están a la vista, esto también lo escucho de los legisladores, del pueblo en general; me parece que ha cumplido un papel dignamente de aprecio por los ciudadanos del Distrito Federal.

IV. Programas, informes y consultas: incidencia en políticas públicas

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal no debe ni puede actuar sola. A las autoridades les corresponde una parte fundamental en esta labor; si hacen efectivas las voluntades, si mandan señales consistentes y sistemáticas de que las violaciones a los derechos humanos no se van a permitir más, que son inaceptables y que se castigarán, el triunfo en esta lucha será próximo. Será una victoria de la civilidad democrática.

Emilio Álvarez Icaza Longoria

Hacia el cambio estructural

Desde el inicio de la gestión, una de las características principales del trabajo de defensa de los derechos humanos ha sido la de tratar de incidir en la atención de problemas estructurales y en la creación de políticas públicas que impidan la reiteración de las violaciones.

Esta política en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se ha llevado a cabo a través de las recomendaciones que emite, mismas que anteriormente se abocaban a tratar sólo el asunto que presentaba alguna o algún peticionario en particular, y sin embargo, en esta administración se ha buscado ir más allá para evitar la repetición sistemática de violaciones a los derechos humanos.

El subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, Juan José García Ochoa, reconoce lo anterior y establece la diferencia en la actuación de otros organismos públicos de derechos humanos: “Analiza cómo resuelven otras comisiones de derechos humanos: si un ciudadano se queja de un derecho la institución sólo se pronuncia por ese derecho y específicamente por la circunstancia y la forma cómo se dio la violación a ese derecho; no trasciende, no va más allá; solamente indica el hecho y le señala a la autoridad el hecho, ‘violaste un derecho determinado en el momento que se dio la circunstancia, el ciudadano me lo pidió’, no va más allá”.

Sin embargo, especifica el funcionario del GDF, la CDHDF generó una cultura diferente, es decir, “no solamente es el derecho violado en el momento sino que, además implica problemas de carácter sistémico o estructural que como autoridad estamos obligados a resolver, [y que generalmente] tiene implicaciones con otros derechos adicionales relacionados con determinados grupos de población”.

En ello coincide Clara Jusidman Rapoport, presidenta honoraria de la organización de la sociedad civil Incide Social y consejera de la CDHDF:

Una parte interesante de la gestión es que se pasa de la tradicional atención de quejas y demandas –sin dejar de investigarlas como tarea sustantiva de la Comisión–, a tratar de aportar en la definición de políticas. Este es un salto importante, porque si se quieren evitar las repeticiones de las conductas violatorias a derechos humanos se tienen que cambiar las es-

estructuras y los comportamientos de los servidores públicos del Estado que son propensos a cometer violaciones.

La consejera señala que, lo anterior es más trascendente que la sanción a una o un servidor público en particular. “Creo que tiene que ver con el desarrollo de políticas públicas, con institucionalidad, [para] que cambie realmente la forma de operar de estos servidores públicos con riesgo de cometer violación”.

En suma, el modelo de defensa de la CDHDF ha pasado de la tradicional atención de quejas y demandas —cuidando que estos recursos no pierdan su carácter sustantivo—, a la ejecución de acciones que permitan incidir al ombudsman en la definición de políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos.

Visión integral e incidencia en políticas públicas

Durante ocho años, la Comisión ha dotado de integralidad a su programa de desarrollo institucional, ha fortalecido sus capacidades para incidir en las políticas públicas y ha aumentado notablemente su presencia ante la sociedad, prácticas han dejado como saldo numerosas enseñanzas no sólo a la CDHDF, sino a otros organismos autónomos.

Desde la perspectiva de Alejandro Monsiváis Carrillo, investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, este logro se sintetiza en las siguientes palabras: “la CDHDF ha contribuido a mostrar que las violaciones a los derechos humanos en el Distrito Federal no provienen solamente de funcionarios abusivos, sino también de reglas inapropiadas y de capacidades precarias por parte del Estado. Además, a través de diversas estrategias y actividades, ha defendido la compatibilidad de la seguridad pública con los derechos humanos”.

Adicionalmente —plantea Monsiváis Carrillo—, la integralidad que rige el quehacer de la CDHDF permite que la Comisión interactúe y dialogue en condiciones de igualdad con agencias internacionales que promueven los derechos humanos y rijan su actuación, precisamente, con base en los parámetros internacionales de desempeño y desarrollo.

Juan José García Ochoa, subsecretario del GDF, expone desde el punto de vista de la autoridad, lo que implican las transformaciones operadas por la CDHDF:

Si tienes una política contra la discriminación en el Metro, no solamente te voy a señalar cuándo un ciudadano me dijo que se le violó su derecho a la no discriminación, sino que voy más allá, y te voy a decir qué políticas públicas te recomiendo impulsar para que, como autoridad, garantices no solamente los derechos de este ciudadano que se quejó, sino de todos los demás que no lo hicieron, pero que seguramente también sufren violaciones a sus derechos humanos. Ese paso, esa manera de generar recomendaciones a veces puede ser molesta para la autoridad, pero beneficia, porque nos ayuda a diseñar políticas públicas de

manera integral. La Comisión se ha convertido en un acompañante de los procesos de transición del gobierno en beneficio de los ciudadanos.

Hoy el ombudsman no sólo se concentra en los aspectos jurídicos relacionados con la defensa de los derechos humanos, sino que sabe que una auténtica defensa de éstos no se agota en el cumplimiento o desempeño de funciones en el ámbito de lo contencioso, sino que implica también el desarrollo y el reconocimiento de la importancia que tienen las actividades educativas y de promoción. Eso significa que se tiene una visión integral de los derechos humanos.

El investigador y periodista Ricardo Raphael aprecia que la Comisión no sólo ha actuado ante violaciones consumadas a los derechos humanos –tal es el caso del *New's Divine*–, sino que ha jugado un papel capital en la prevención de nuevas vulneraciones.

Esto se logra cuando el ombudsman interviene en la hechura o rehechura de leyes contra la discriminación, cuando participa en la elaboración de reportes sobre el estado de vulnerabilidad al que se hallan sujetos los periodistas. Cuando vemos a la Comisión haciendo un diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en la ciudad de México, estamos hablando de actos preventivos de violación a los derechos humanos. Esto es digno de celebrarse, porque hace que la sociedad madure más rápido en sus respuestas y salga un poco de la vida escandalosa de los hechos coyunturales.

En la cultura pública mexicana cuando se habla de derechos humanos se piensa en la defensa de los derechos civiles, se toca el tema de los sistemas penitenciarios, del combate a la tortura, y de prevenir y combatir los abusos policíacos. Al respecto la CDHDF introduce innovaciones y pone énfasis, como se hace a escala internacional, en todos los demás derechos humanos: los de naturaleza y los de índole económica, social, cultural y ambiental. Sus programas institucionales no se limitan sólo a las actividades de defensa, sino que abarcan también las de promoción y educación. Un punto clave es el impulso que se da a la idea de que los derechos humanos son un componente nuclear de la democracia.

Es desde esta perspectiva que la Comisión ha buscado influir en el diseño de políticas públicas, ha publicado investigaciones especiales y ha emitido recomendaciones complejas que señalan, de manera muy clara y específica, cuáles son los desafíos que existen en cuanto a derechos humanos en la ciudad de México y cuáles son las acciones que las autoridades gubernamentales deben realizar para atacar los rezagos en la materia.

Víctor Morales Noble, director general de Quejas y Orientación de la CDHDF, resume los alcances de los cambios en el modelo de gestión, y menciona ejemplos sobre los efectos de esas acciones en la situación de vulnerabilidad de algunos grupos sociales en la capital de la república:

Veamos las banquetas de nuestra ciudad: las personas adultas mayores o con discapacidad sufren difíciles condiciones de accesibilidad. Nadie —o muy pocos ciudadanos— se queja al respecto, pero eso no quiere decir que no existan violaciones a los derechos humanos. Esto lo conecto con el asunto de las políticas públicas. Una de las grandes satisfacciones que se desprenden del modelo de gestión institucional que se haya podido derivar, de un caso particular, el análisis de una situación generalizada de violación a los derechos humanos, actos sistemáticos provocados por una mala gestión gubernamental, ocasionados por fallas estructurales y aspectos relacionados con la elaboración de leyes y presupuestos que tienen que ver con la organización del Estado.

La CDHDF ha desarrollado esta tarea no sólo a través de las recomendaciones sino de la realización de investigaciones más profundas sobre temas relacionados con diversas poblaciones en situación de vulnerabilidad, que son más propensas a ser víctimas de violaciones a los derechos humanos.

De los casos a las causas: informes especiales sobre grupos vulnerabilizados

El derecho violado también tiene implicaciones con otros derechos que están relacionados con determinados grupos de población. Por ello la CDHDF ha sumado a sus recomendaciones la realización de investigaciones más profundas sobre temas que tienen que ver con diversos grupos de población propensos a ser víctimas de violaciones a los derechos humanos. Tales investigaciones no terminan allí, temáticas como la calidad del aire en la ciudad de México, por ejemplo, han pasado a formar parte de los informes especiales que durante estos ocho años ha elaborado la Comisión.

En el periodo que se informa, la CDHDF llevó a cabo 17 informes especiales. Se trata de diagnósticos sobre temas específicos cuyo fin fue detectar los aspectos estructurales que impelen a la violación de los derechos humanos de quienes viven o transitan en el Distrito Federal, y su resultado busca plantear “políticas públicas que propicien la acción del gobierno y de la sociedad para la erradicación de normas, instituciones, inercias culturales y condiciones socioeconómicas propiciadoras de violaciones sistemáticas de los derechos humanos”.⁸⁵

En cada informe especial se han abordado problemáticas que afectan a grupos específicos de la población en la capital, a partir del análisis de la realidad que permite conocer qué propicia la vulneración de los derechos humanos. En su contenido se describen los procesos institucionales que evaden la salvaguarda o, peor aún, apuntalan una cultura no garantista de derechos. Tienen como objetivo final dar elementos para desarrollar propuestas de reformas institucionales y de asignación de recursos públi-

⁸⁵ CDHDF, *op. cit.*, p. 74.

cos para la protección y promoción de los derechos humanos, todo ello desde una perspectiva a nivel de estándares internacionales.

De esta forma, en temas como la situación de las comunidades indígenas que habitan o transitan en el Distrito Federal de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, o que afrontan discriminación por identidad o expresión de género, o de las personas con discapacidad, se evalúa el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano, con base en los tratados y convenciones de que es signatario, es decir, desde el parámetro que aporta el derecho internacional de los derechos humanos.

Dichos informes se realizan con la participación de organizaciones ciudadanas, de expertos en cada tema, de académicos e instituciones educativas, y de autoridades e instituciones involucradas en los mismos. Además, se han incorporado mecanismos de participación ciudadana como las audiencias públicas —a la manera en que se realizan en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)—; o entrevistas a la población afectada, ya sea mediante consultas directas o a través de encuestas u otros modelos muestrales representativos.

Para José Woldenberg Karakowsky, ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral y actual consejero de la Comisión, la realización de estos informes es una tarea digna de subrayar. “Es una contribución realmente importante porque es trascender la casuística y la política reactiva. [Es atender] no solamente las quejas que lleguen, no sólo caso por caso, que eso es muy importante y parte de la materia fundamental de Comisión, sino hacer informes de carácter general. [Que mencionen] los problemas a que tienen que enfrentarse las personas discapacitadas o los adultos mayores o los homosexuales, las mujeres. A esos informes yo les doy un enorme valor”.

Todos los informes que ha realizado la CDHDF son de carácter público, y se han dado a conocer a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial locales, en eventos en los que también se convoca a organizaciones sociales, a personas conocedoras o interesadas en los temas y a los medios de comunicación, con los que se procura una relación estrecha, pues su aportación a la construcción de una cultura de los derechos humanos es fundamental.

A decir del consejero José Woldenberg Karakowsky, estos materiales son explicativos, pedagógicos y de ellos se pueden desprender políticas públicas. De igual forma reconoce la importancia de las recomendaciones y menciona los casos como el de la discoteca *New's Divine* o el de la *Casita del Sur*, donde se dio la desaparición de niños que la Procuraduría colocaba en diferentes albergues. “Yo creo que esas recomendaciones son mucho muy importantes porque trascienden la generalidad y pueden ser, al final, ejemplos de lo que se debe hacer.”

Personas adultas mayores

Ejemplo claro de los informes especiales es el de las y los adultos mayores –muchos de los cuales están en situación de abandono por parte de sus familias y/o socialmente aislados–, en donde la CDHDF documentó fehacientemente las condiciones de atención que reciben en las instituciones públicas a cargo del Gobierno del Distrito Federal, y en algunas del sector privado.

Ricardo Bucio Mújica, titular de la Secretaría Técnica de la Comisión, relata que a partir de las visitas que hicieron personal de la CDHDF –específicamente de la Primera Visitaduría–, a las casas de asistencia del Gobierno del Distrito Federal, “se detectaron una serie de irregularidades a nivel de la alimentación y de cuidado de la salud”.

Explica que esa información, además de que se registró en el informe correspondiente, ha servido tanto para el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, pero sobre todo para el Programa, donde se dan líneas claras de “cómo debería ser el sistema de asistencia para los adultos mayores, cuántos centros de asistencia debería de haber, considerando [...] cuestiones tales como que hay aproximadamente 900 mil adultos mayores en el Distrito Federal, y no se cuenta con un sólo hospital geriátrico”.

José Lavanderos Yáñez, titular de la Primera Visitaduría General, recuerda la investigación realizada para documentar el informe sobre personas adultas mayores como una de las más impactantes en la que les ha tocado participar.

Impactante porque la situación de las personas adultas mayores institucionalizadas, es decir, nada más las que están en instituciones privadas y públicas del Distrito Federal –pues no teníamos capacidad para ver la situación de los que están en la calle–, fue un aprendizaje para muchos visitantes y visitadoras [...] Fuimos prácticamente sin saber. Muchos desconocían las condiciones infames en que están los adultos mayores en instituciones, sobre todo públicas, [...] y varios y varias visitantes se los dijeron ahí a llanto puro.

En instituciones privadas encontramos ciertas irregularidades no esenciales, es decir, no tan fuertes, pero sí las vimos, sí existen; depende de si es una institución donde cobran cuota alta, ahí no ves nada; pero si la cuota es bajita ahí sí ves muchas irregularidades en el trato, la atención médica, las condiciones en las que está diseñado el edificio o el lugar, [...] que para algunos está accesible, pero para la mayoría no.

En el informe se hace mención de las deficiencias encontradas, y algunas instituciones sí lo aceptaron y han empezado a corregirlas, sobre todo las privadas, según comenta el primer visitador.

Pamela San Martín Ríos y Valles, directora de área de la Primera Visitaduría General, coincide con la apreciación del panorama desolador:

Las políticas públicas a favor de la vejez son cercanas a inexistentes, hay muy poco interés en visualizar a la vejez ante una situación real de un mundo que está envejeciendo, las esta-

dísticas van a que cada vez más va a haber personas mayores que menores; entonces no están habiendo acciones de prevención hacia ese envejecimiento paulatino, para garantizar que haya espacios dignos donde puedan ser acogidos, que no significa necesariamente responsabilizar a las familias.

De hecho, lo que se pudiera [crear] son espacios donde se pueda tener una corresponsabilidad por parte de las familias, pero que el Estado también proporcione los mecanismos necesarios para que la atención que reciban los adultos mayores sea adecuada, incluso si no hay familia [...] Hay instituciones de asistencia privada, hay asociaciones civiles, pero el Estado tiene que generar el marco alrededor de estas para que existan mecanismos de control y de supervisión que permitan garantizar que los adultos mayores estén bien.

El adulto mayor se encuentra en una situación de gran vulnerabilidad frente al Estado, porque como casi nunca cuenta con el apoyo de la familia, lo más triste es que tú ibas a las instituciones que estaban en condiciones deplorables y te decían: “no me quejo porque al menos tengo techo”. Hay una gran resignación al sentir que no tienen otro espacio.

En este tema, destaca Pamela San Martín Ríos y Valles, se encontró que prevalecía un asistencialismo:

que da migajas a los adultos mayores [...] realmente las condiciones físicas son muy malas, el trato hacia los viejitos no es necesariamente el más adecuado, se vieron una serie de problemas en la forma en la que se les está brindando la asistencia social. Entonces, en el trabajo que se hizo en el informe, el Estado tiene que hacer una acción consciente y concienzuda a favor de la vejez, a favor de las personas adultas mayores, en particular de las institucionalizadas, porque ese fue el tema de estudio, para poder garantizar un mayor respeto a los derechos cuando la población sigue envejeciendo.

El *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas adultas mayores en las instituciones del Distrito Federal 2007* es un documento de carácter prospectivo, es decir, en él se valoró la situación presente para poder delinear las acciones que como sociedad tendremos que instrumentar en el futuro.

Entre las conclusiones del informe está la necesidad de impulsar un cambio cultural que permita no sólo erradicar las actitudes discriminatorias y de exclusión hacia este grupo, sino cambiar la percepción y las expectativas que las personas adultas mayores tienen respecto de sí mismas, así como el tratamiento asistencialista que predomina en las instituciones encargadas de atender a esta creciente población.

El envejecimiento no puede ser visto como un proceso paulatino de la esfera privada, ajeno a la dinámica social y a la planeación estratégica de la gestión gubernamental. Con este escenario, es impostergable que en la agenda pública se incluyan las demandas de las personas adultas mayores relativas, a la disposición de servicios sociales que satisfagan las necesidades específicas derivadas de su condición y den la solución a los problemas y las violaciones originadas por la discriminación.

Personas con discapacidad

También se realizó un pormenorizado trabajo para investigar la situación de las personas con discapacidad,⁸⁶ en el que se analiza y valora el estado de cumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano tiene en materia de derechos humanos con este grupo de población.

El documento elaborado señala que a pesar de que las instancias gubernamentales, civiles, empresariales, académicas o religiosas han desarrollado infinidad de proyectos y programas en favor de las personas con discapacidad, y a que se ha creado un marco legal, se han diseñado políticas públicas y se han destinado presupuestos específicos, la situación no se ha modificado ni se ha logrado construir un entramado que permita garantizar el ejercicio de sus derechos a las personas con discapacidad.

El 20 de enero de 2009, al presentar este informe, el ombudsman del Distrito Federal planteó en entrevista a la prensa:

Son situaciones profundamente dolorosas e injustas; me parece que hay que reconocer que la ciudad, gobierno y sociedad, tienen una enorme deuda con las personas con discapacidad. El escenario es realmente alarmante, en términos de la debilidad para el ejercicio de esos derechos. Cuando uno revisa cualquier derecho, siempre las personas con discapacidad están peor: en trabajo, tienen menos trabajo; en sueldos, ganan menos; en salud, tienen menos. O sea, en todos los indicadores que tenemos, siempre las personas con discapacidad tienen una situación de desventaja.

[Eso], tiene que ver esencialmente con acceso a la justicia, atención de los ministerios públicos o generar las condiciones para que pueda haber intérpretes o condiciones para las personas que tienen algún impedimento visual o auditivo. Las condiciones de accesibilidad por discapacidad motriz van superándose, pero la verdad es que todavía dista mucho de lo podría ser un debido acceso a la justicia.

Para el momento en que se presentó el informe (enero de 2009), se tenían estimaciones de que aproximadamente 10 por ciento de las personas que viven en la ciudad de México tienen alguna discapacidad. Emilio Álvarez Icaza Longoria explicó que los registros que existen hablan de menos de 200, “Ahí hay un problema de subregistro de cerca de 75 por ciento. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) tienen esas estimaciones. Eso pasa por distintos procesos muy complejos, desde el tipo de discapacidad hasta el reconocimiento por parte de la persona o de la familia que tiene alguna discapacidad”.

⁸⁶ Sobre el citado *Informe especial sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*, se aportan más elementos en el capítulo II, pp. 81-180.

El informe presenta una visión de condiciones mínimas indispensables para la igualdad de oportunidades. Toma en cuenta los derechos incluidos en la Convención y analiza la situación de siete derechos que son pilares fundamentales del desarrollo de las personas y de su calidad de sujetos sociales, que son: derecho a la igualdad y no discriminación, de accesibilidad, de acceso a la justicia, de contar con capacidad jurídica, a la salud, a la educación y al trabajo.

En la presentación del informe, Álvarez Icaza Longoria destacó:⁸⁷

Existen barreras culturales, físicas, de comunicación, sociales, falta de accesibilidad que han limitado severamente la presencia, participación y desarrollo de las personas con discapacidad propiciando su aislamiento, marginación, exclusión e invisibilidad por parte de las instituciones públicas, la población en general e incluso sus familias.

El informe documenta que el entorno del Distrito Federal presenta eslabones aislados de accesibilidad, es decir, que las diferentes dimensiones que se conforman para garantizarla (movilidad, comunicación, comprensión, uso y manipulación eficiente del entorno) no son constantes y no contemplan las necesidades de todos los tipos de discapacidad.

Tanto a nivel federal como local, la mayor parte de la infraestructura pública no ha incorporado diseños ni medidas de accesibilidad. Las acciones gubernamentales han priorizado la accesibilidad para las personas con discapacidad física dejando de lado las necesidades de las personas con discapacidad sensorial, intelectual o mental.

En materia de acceso a la justicia, la Ley para Personas con Discapacidad del Distrito Federal (LPDDF) no utiliza un lenguaje de derechos que remita al cumplimiento de las obligaciones que establece ni brinda herramientas de exigibilidad.

Aunado a ello, algunos de los obstáculos para el goce de este derecho son: la poca sensibilidad de las y los funcionarios públicos; la ausencia de metodologías de información, comunicación, investigación y toma de decisiones judiciales que consideren las situación específica de las personas con discapacidad; la deficiente adecuación de la infraestructura; la falta de utilización de los instrumentos internacionales; y la necesidad de actualizar y fortalecer el marco jurídico de protección.

El documento presenta testimonios, entre otros, de la disparidad en el acceso a la justicia para las personas con discapacidad, como se ejemplifica en la queja recibida por la CDHDF de una persona sorda que durante la presentación de una denuncia ante el Ministerio Público (MP) contra un vecino agresor, fue objeto de discriminación. El peticionario relató que durante la audiencia, los funcionarios del MP se cubrían la boca al comunicarse con la parte demandada, para no permitir que la víctima leyera los la-

⁸⁷ El *Informe especial sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal, 2007-2008*, se presentó el 20 de enero de 2009. Las citas corresponden al discurso de presentación por parte de Emilio Álvarez Icaza Longoria.

bios; además, se burlaban de ella, y al término de la audiencia, no le permitieron leer el documento que se emitió.

En cuanto al derecho a la capacidad jurídica –entendida como la capacidad y poder de una persona de asumir compromisos o transacciones particulares, mantener un estatus determinado o una relación con otro–, se reconoce en la Convención para todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás personas en todos los aspectos de la vida. No obstante, en México la aplicación plena de este derecho está en riesgo por la declaración interpretativa que introdujo el Senado al párrafo segundo del artículo 12 de la Convención al momento de ratificarla.

Dicha declaración establece que en caso de conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional se aplicará la norma que confiera mayor protección legal (principio pro persona), lo que es innecesario pues la Convención ofrece mayor protección que la legislación mexicana. Por ello es preciso que el Senado de la República retire dicha declaración.

Otra problemática es el llamado *juicio de interdicción*, figura deficiente y poco utilizada que intenta dar “protección a quienes se presume no son capaces de gobernarse a sí mismos”, y que se realiza sin el respaldo de un estudio médico especializado y sin la participación de instituciones u organizaciones conocedoras de la materia, lo que se presta a abusos y hace que se pierda el sentido originario de la protección.

Por otra parte, en cuanto al derecho a la salud el informe señala:

La Ley General de Salud, aplicable en toda la república, presenta graves problemas: no considera a las personas con discapacidad como usuarios potenciales de los servicios que ofrece; utiliza términos como *invalidez* o *inválido* para referirse a las personas con discapacidad; y omite, en los artículos que refieren a estas personas, un lenguaje de obligatoriedad al no establecer sanción alguna.

Por su parte, la Ley de Salud del Distrito Federal y la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal presentan una visión médico-reparadora del tema haciendo énfasis en la prevención y rehabilitación, viendo a la persona con discapacidad exclusivamente como sujeto de estos servicios y omitiéndolas en otros programas, como los de sexualidad o salud reproductiva, por ejemplo.

A pesar de ello, los servicios de rehabilitación existentes son escasos, desvinculados y poco eficientes. Otra de las grandes omisiones es la ausencia de datos desagregados sobre salud y discapacidad.

Un tema de gravedad es que las instancias de la Secretaría de Salud locales no cuentan con servicios e instalaciones apropiadas para atender a las personas con discapacidad mental o psicosocial, así que estas personas tienen que recurrir a los servicios provistos por el gobierno federal.

Lo más grave es que estudios previos y testimonios recabados en la audiencia muestran situaciones que se deben investigar más a fondo pues podrían constituir violaciones graves a los derechos de las personas con discapacidad mental o psicosocial, como son la detención

arbitraria, la privación arbitraria de la libertad, tratos inhumanos y degradantes y el derecho al consentimiento informado. A lo anterior se debe sumar la falta de accesibilidad de la infraestructura médica y de conocimientos y sensibilización del personal de los servicios de salud.

En materia de educación, el informe documenta que los programas y las opciones educativas del sistema público

no satisfacen los estándares establecidos por los instrumentos internacionales, y resultan segregadoras y excluyentes. Prueba de ello son los altos niveles de exclusión educativa, por ejemplo, en la educación básica, 23.3% de las y los niños con discapacidad del Distrito Federal están fuera de la escuela.

Esta situación se agrava en el caso de las mujeres y niñas con discapacidad y en el caso de algunas discapacidades, como las auditivas, visuales y mentales. Tampoco existen mecanismos eficientes de adaptabilidad en el sistema educativo, las y los estudiantes tienen que acoplarse por sus propios medios; y la disponibilidad de planteles escolares en las zonas de alta marginación es escasa.

Al analizar las condiciones de trabajo para las personas con discapacidad, se observa que los datos son muy escasos, y de ellos se desprende que éstas son desventajosas comparativamente con las personas sin discapacidad en edad de trabajar, pues mientras la tasa de desocupación para las primeras en el Distrito Federal es de 75.1% para las segundas es de 44.7%. Asimismo, mientras 60.5% de la población con discapacidad en el Distrito Federal tiene ingresos inferiores a dos salarios mínimos o no percibe ingresos, en la población ocupada sin discapacidad esta proporción es considerablemente menor: 45.1%, lo que refleja prácticas discriminatorias y la ausencia de políticas adecuadas para ellas.

En la presentación del informe, el coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas en México, Magdy Martínez Solimán, evocó la memoria de don Gilberto Rincón Gallardo, y dijo que, como servidor público y miembro del movimiento de derechos humanos y, en particular, como persona con discapacidad, dio un ejemplo de sensibilidad en el servicio público. El ombudsman coincidió con estas palabras: “Estoy absolutamente convencido que Gilberto Rincón Gallardo fue uno de los grandes ejemplos de este país del servicio público sensible, que se requiere para las personas con discapacidad”.

No obstante, abundó:

La gran dificultad es construir una cultura que revierta estereotipos, discriminaciones y temores. Hay quien, inclusive, cuando ve pasar a una persona con discapacidad, se hace para atrás; en lugar de ofrecer una ayuda y ofrecer[...] ¿cómo ayudo? En el Metro pasa, yo he sido testigo, cuando pasan las personas, inclusive, en algún momento solicitando ayuda,

una orientación. Me parece que eso también tiene que formar parte de las propias familias. Los casos más críticos tienen que ver en ciertos momentos con las discapacidades intelectuales y mentales, con quien tiene una condición donde no se puede valer por sí mismo y ahí se requiere generar condiciones de gobierno para apoyar con terapias, porque esencialmente la gente pobre no tiene dinero para terapias. Y eso puede hacer la diferencia entre la dignidad, la incorporación y la sociabilidad o la marginación absoluta.

Para Carlos Ríos Espinosa, consejero de la CDHDF, uno de los grandes retos son las violaciones específicas a derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal.

Es escandaloso, nada más para poner un ejemplo, el más visible, el de accesibilidad; es decir, los edificios públicos en este país, las delegaciones políticas, la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no cuentan con la accesibilidad; los juzgados penales que están en los reclusorios no tienen accesibilidad. Lo mismo las delegaciones políticas, en fin; parece que en esta administración hay un compromiso muy serio, formulado por una recomendación sobre este aspecto, pero creo que en ese nivel todavía hay un gran trecho por andar.

En todo caso, existen acciones públicas y privadas –de organizaciones civiles y de las propias personas y sus familias–, que alcanzan a atender necesidades primarias y que buscan disminuir los efectos de su condición y de la acumulación de desventajas que tienen, cuando, por ejemplo, son mujeres, niñas o niños, indígenas o personas adultas mayores con alguna discapacidad.

Pero, como planea el consejero Carlos Ríos Espinosa, al desafío de garantizar la accesibilidad en materia de infraestructura física se suman otros grandes retos, como el de la educación:

El acceso que las personas con discapacidad en el Distrito Federal tienen a la educación pública es realmente paupérrima, se tiene una visión muy existencialista que no asume realmente los compromisos derivados de la convención de los derechos garantizados de las personas con discapacidad, eso es un gran problema de segregación; de hecho se trata como educación especial, mas no como integración educativa para las personas con discapacidad. Todo el tema de reconocimiento del lenguaje de señas es algo que todavía tenemos un gran trecho por andar.

Y se han empezado a dar los primeros pasos, a los que ha contribuido de manera determinante la CDHDF a partir de este informe, y lo que al respecto planteó en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, e, idealmente, de las acciones que habrán de derivar en el Programa de Derechos Humanos a que dará lugar todo este trabajo compartido.

Específicamente se plantearon propuestas en materia de información, legislación y políticas públicas. En el primer caso, por ejemplo, se destaca que es necesario implementar un sistema de información estadística y demográfica que permita conocer cuántas personas con discapacidad hay en el país y en la ciudad, qué tipos de discapacidad presentan, cuáles son sus rangos de edad, su ubicación territorial y necesidades. Todas las instancias públicas y privadas deben identificar a las personas con discapacidad que atienden y los servicios que les proporcionan; asimismo debe permear siempre una perspectiva de género.

Se trata del primer requisito para hacer visible a este sector de la población y para diseñar las políticas y los programas que permitan ofrecerles condiciones de igualdad.

En cuanto a legislación, el informe señala:

Tanto la Ley General sobre Personas con Discapacidad como la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal deben trascender el enfoque médico-reparador y asistencial, contar con el debido reglamento, con perspectiva de género, establecer mecanismos de garantía o exigibilidad y contemplar sanciones ante el incumplimiento de las partes involucradas. Esto es aplicable a todas las leyes y ordenamientos vinculados a personas con discapacidad como es el caso de las de salud, educación, trabajo y demás normativa federal y local. Asimismo es importante que las distintas instancias involucradas eliminen cualquier discordancia entre éstas leyes y sus reglamentos.

A nivel de políticas públicas, el informe destaca la necesidad de establecer criterios y lineamientos para definir de qué manera se rediseñarán las acciones, políticas y programas que contemplen directamente a personas con discapacidad. En el ámbito local se propone que, “ante las limitaciones del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, se cree una institución pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tenga la tarea de verificar la implementación de la Convención de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en todos los ámbitos (legislación, estudios, programas, acciones, cultura, etcétera)”.

Finalmente, en el corto plazo se propone que cada instancia de la ciudad elabore un programa de ajustes razonables y diseño universal de sus instalaciones y servicios, que considere todos los tipos de discapacidad, los cuales deberán presentarse de manera conjunta (órganos de gobierno, delegaciones y organismos autónomos) a la ciudadanía.

María Teresa Fernández, quien colaboró en la elaboración del informe, destaca que entre los logros alcanzados “hay algo que marcó historia y fue que el 28 de abril del 2009 la Comisión emitió la Recomendación 5/2009 a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por accesibilidad. Con la Convención, todos los inmuebles públicos tienen la obligación de hacer accesibles sus instalaciones. Esto de veras marca historia. Todo lo que ha hecho la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal legitima los actos que tienen que ver con personas de discapacidad”.

También colaboraron en la investigación Alicia Molina Argudín, como coordinadora del trabajo, América Larráinzar Pérez, Patricia Brogna, José Cárdenas, y se contó con un equipo de asesoras y asesores integrado por el consejero de la CDHDF Carlos Ríos Espinosa; Amalia Gamio Ríos, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); Federico Fleischmann Loredó, presidente de Libre Acceso, A. C.; Areli Sandoval Terán, de DECA Equipo Pueblo, A. C.; y Carlos de la Torre, de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Por parte de la CDHDF participaron la Coordinación de Asuntos Jurídicos, la Cuarta Visitaduría General y la Secretaría Técnica.

Mujeres, personas con VIH/sida, niños y ESCI

Además de los informes especiales, a partir de 2005 esta gestión decidió rendir obligatoriamente un informe anual sobre los derechos humanos de las mujeres. En los dos primeros años dichos informes se enfocaron al acceso que brindan las dependencias del Distrito Federal a la justicia a este sector tan importante de nuestra sociedad.

Esto a partir de que, según las cifras de la Comisión en su trabajo de defensa de los derechos humanos, cerca de 70 por ciento de quienes acuden a denunciar presuntas violaciones a derechos humanos son mujeres. Es un porcentaje que ha venido creciendo año con año, el cual revela que las mujeres acuden cada vez más a la CDHDF pero en calidad de denunciantes, no de agraviadas.

Y en este ejercicio en que las mujeres priorizan la tutela de los derechos de otros sobre la defensa de los propios, también 70% de sus denuncias corresponden a situaciones relacionadas con el sistema de justicia.

Otros de los temas abordados en los informes anuales son la discriminación hacia las mujeres y la violencia que se ejerce en contra de ellas, situaciones que anulan el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos.

De esta forma se contribuyó a hacer visible una situación de extrema gravedad que la doctora Patricia Galeana Herrera, consejera de la Comisión, ilustró al señalar que, en el país, 25% de las mujeres han sufrido una violación o un intento de ella; 25% de niñas han sido objeto de intromisiones a su intimidad; 25% han sido acosadas en su trabajo; “en fin, podría seguir dando más cifras, pero cuando oímos que las mujeres están abusando, solamente se habla de la ignorancia sobre estos datos duros”.⁸⁸

Sobre educación y capacitación el panorama revelado resultó en extremo preocupante: los datos de que se disponía hacia 2005 –cuando la CDHDF empezó a elaborar sus informes anuales sobre el tema– había en el mundo 876 millones de personas adultas analfabetas, cantidad de la cual dos tercios eran mujeres. En México el índice

⁸⁸ CDHDF, Boletín de prensa núm. 24/2005, “Alarmante violencia contra las mujeres”, 8 de marzo de 2005.

de analfabetismo es de 9.5%; y entre las jóvenes sólo 23.5% tienen oportunidad de asistir a la escuela. “Si bien la matrícula femenina en enseñanza superior se ha ampliado, la tendencia no se refleja en el acceso al mercado laboral”, expuso la consejera.

México va a la zaga en los temas de los derechos de las mujeres y los de las comunidades indígenas, como lo muestra el feminicidio de Ciudad Juárez, Chihuahua. Igual el hecho de que en el país el aborto represente la cuarta causa de mortalidad materna, siendo las principales la toxemia del embarazo y las hemorragias posparto, mientras que el sida ocupa la séptima causa de muerte de mujeres entre 25 y 35 años, prueba de que se trata de problemas graves de salud pública.

El laboral es otro espacio en que la inequidad de género toma especial fuerza, pues las mujeres tienen un salario considerablemente menor por el trabajo igual al de los hombres, mientras que en representación política todavía siguen subrepresentadas.

Por todo ello, Patricia Galeana Herrera consideró que para construir una nueva cultura a favor de las mujeres se tiene que actualizar el marco jurídico mexicano, por lo que pidió “hacerlo compatible con los instrumentos internacionales; difundirlos; tener una reforma educativa para incorporar los contenidos de derechos humanos y de equidad de género desde preescolar hasta posgrado y hacer campañas de difusión masiva para que en el sistema de educación pueda generarse una nueva cultura de respeto a la persona humana”.

Todo esto es apenas una parte de los informes sobre la situación de las mujeres en el Distrito Federal, realizados con el propósito de incidir en políticas públicas, pues para la CDHDF ha sido prioritaria la promoción del derecho a la no discriminación en todos los ámbitos de la vida social, para que éste deje de ser, en la práctica, sólo un ideal.

En palabras de Galeana Herrera: “mi experiencia ha sido que es indispensable el que haya estos informes. Justamente le dan la autoridad moral que tiene esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Y la forma de ganarse dicha autoridad ante la ciudadanía es en efecto con su autonomía, con su transparencia y haciendo públicos todos estos informes”, en especial los que dan cuenta de la situación que viven sectores de la población altamente vulnerabilizados, víctimas cotidianas de la violación a sus derechos humanos.

En este contexto, la situación de las personas enfermas con VIH/sida también fue motivo de un informe especial. Cuando dicho informe se presentó,⁸⁹ en el Distrito Federal se registraban alrededor de 18% de los casos a nivel nacional, es decir, casi 21 mil de las más de 115 mil personas afectadas en todo el país —cuando se diagnosticó el primer caso, en 1981, el virus ya había matado a más de 25 millones de personas en todo el mundo, de las cuales 570 mil eran niños y niñas.⁹⁰

⁸⁹ El informe se presentó el 30 de noviembre de 2008.

⁹⁰ CDHDF, Boletín de prensa 246/2007, con datos del Registro Nacional de Casos de Sida de la Secretaría de Salud del Distrito Federal y del Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/Sida (Censida) en el Distrito Federal.

La CDHDF había recibido una serie de denuncias por discriminación, negativa o maltrato en la atención médica, violación de la confidencialidad, negación de estudios o de tratamiento de enfermedades oportunistas y falta de puntualidad en la entrega de medicamentos, por parte de personas portadoras de VIH/sida de la ciudad de México.

En la presentación del *Informe especial sobre la protección del derecho a la salud de las personas que viven con VIH por parte del Gobierno del Distrito Federal*, el ombudsman planteó que era lamentable la falta de sensibilidad del personal médico hacia este sector, pues se trataba de una manera de negación o de enorme desconocimiento y falta de formación de la pandemia, tal como lo demostró la discusión sobre los militares portadores de VIH/sida.

Y continuó: “tenemos que entender la necesidad de la difusión de las prácticas de sexo seguro, porque hoy las y los jóvenes sí se pueden morir por sida. De ahí la necesidad de una política pública que promueva no sólo el uso del condón, sino fuera de esquemas morales, generar mecanismos de ejercicio de los derechos, y eso pasa por la información”, advirtió esa ocasión.

Emilio Álvarez Icaza Longoria mencionó que hay casos dolorosos en los cuales se manifiesta una falta de sensibilidad de las y los médicos, no sólo en la atención del protocolo, sino en la manera en la cual algunas y algunos portadores del virus se enteran de la enfermedad, absolutamente indigna y degradante, con un menosprecio a la o el paciente. “Por eso necesitamos formar a los médicos, para tener la capacidad de ver a la persona, a la víctima y de acompañar a la familia”.

El informe se centró en los casos registrados en la capital, y la atención que reciben; aun cuando el Distrito Federal es la entidad que registra el mayor número de casos de VIH/sida en el país, presenta graves deficiencias en el control y atención de esta pandemia y de otras enfermedades de transmisión sexual (ETS), ya que no se asignan los recursos humanos, materiales ni financieros suficientes.

Ante tal escasez, quienes acuden a la Clínica Especializada Condesa y/o al Programa VIH/Sida, experimentan el incumplimiento de su derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, pues no se garantiza la disponibilidad, accesibilidad ni calidad de los servicios médicos y tratamientos. A ello se suma la falta de un sistema de registro desagregado por edad, sexo y grupo de población que permita planear y ejecutar campañas de amplio alcance en materia de prevención del VIH.

En estas circunstancias, la protección de su derecho a la salud no se refiere exclusivamente al acceso a la atención médica especializada y a los medicamentos indispensables para garantizar su vida, sino que atañe de igual forma a los derechos de no discriminación y a la información. Quien está afectado por la enfermedad sufre en muchas ocasiones por la falta de tolerancia, más aún si tiene preferencia sexual distinta a la heterosexual, y por la falta de confidencialidad en el manejo de la información personal.

A raíz de la situación revelada por la investigación que dio contenido al informe, la CDHDF hizo una serie de recomendaciones, tales como: ampliar el servicio de las clíni-

cas especializadas, así como aumentar el cuadro básico de medicamentos y realizar un diagnóstico sobre las necesidades de personal, espacios, materiales, insumos, medicamentos y equipos de trabajo requeridos para la atención de las personas afectadas por el VIH/sida.

Propuso realizar convenios de colaboración con hospitales federales que permitan el acceso gratuito o bien con la cuota mínima de recuperación de servicios de hospitalización y medicina externa en las especialidades de las que no tienen cobertura las clínicas especializadas en el tratamiento de esta enfermedad.

También habló de la necesidad de profesionalizar al personal que atiende a las y los pacientes, y de fortalecer los mecanismos de comunicación y canales de información. Lo anterior se señaló que implicaba, entre otras cosas, desarrollar programas de sensibilización, especialización y actualización del personal de atención, en el tratamiento y seguimiento, que incluya aspectos referidos a los derechos humanos, combate a la discriminación, normatividad nacional e internacional, investigaciones y estudios recientes de actualización, atención de las y los pacientes y sus familiares, así como especialización en tratamientos y/o nutrición.

Asimismo se ocupó de los derechos de quienes proporcionan la atención a las y los pacientes, para quienes recomendó establecer un programa de contención psicológica, proteger sus derechos laborales y garantizarles las mejores condiciones para brindar un buen servicio a las y los pacientes y a sus familiares. La perspectiva integral estuvo presente también en este caso.

Otra problemática que la CDHDF abordó en un informe especial fue la explotación sexual comercial infantil (ESCI), en donde se revela la realidad dramática en la que se encuentran atrapados una cantidad difícil de determinar de niñas y niños sujetos a un tipo de explotación que destruye sus vidas, y que ha encontrado diversas formas de atraparlos, de hacerlos víctimas, de violar todos sus derechos, muchas veces, incluso, a través del uso de internet.

Por ejemplo, el caso de un cibernauta apodado *Lobosiberiano6*, alias que empleaba una persona hasta finales de abril de 2009, para intercambiar imágenes de sexo explícito, protagonizadas por niños con pocos meses de nacidos y hasta tres años de edad, con otros usuarios de internet, depredadores todos, cuyas actividades quedaron al descubierto tras dos años de investigación policiaca sobre una red internacional de pornografía infantil que operaba en cuando menos seis entidades del país y extendía sus actividades hasta varios países de América y Europa.

Cuando se dio a conocer la noticia, el 22 de abril de 2009, no fue motivo de sorpresa saber que entre los pedófilos, como presuntos responsables, había un sacerdote y un funcionario menor de la cancillería mexicana. No hubo asombro, pues, por razones de una lamentable lógica: la sucesión de escándalo tras escándalo se habían convertido en normalidad. Pero ¿quiénes son las víctimas?, ¿cuál fue su destino? Esas son algunas de las preguntas que suscita el caso.

Y hay muchos más casos. Uno de ellos: el 27 de junio de 2009, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California detuvo a una persona extranjera que tenía, según reportes periodísticos, 4 millones de imágenes de pornografía infantil almacenadas en 15 discos duros de computadora.

Los temas de maltrato y abuso sexual infantiles siempre han sido prioritarios para la CDHDF y ha dado especial énfasis a las acciones educativas y de prevención de la violencia. Por ejemplo: en el segundo semestre de 2006, la Comisión distribuyó 262 807 ejemplares del *Cuadernillo de prevención contra la explotación sexual comercial infantil*, en una acción coordinada con la Administración Federal de Servicios Educativos en la capital y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres-DF).

Diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) tuvieron un papel relevante en la atención que se ha dado al tema, pues promovieron la participación de un grupo de intelectuales, funcionarios y gente de la sociedad civil muy preocupada por el problema de la explotación sexual comercial infantil (ESCI). Se entrevistaron con el ombudsman para plantearle el tema y encontraron gran receptividad.

Ese primer encuentro fue la matriz para la elaboración de un informe especial sobre el tema. Entre las y los funcionarios de la Comisión se manifestó interés por atender el problema de la creciente violencia hacia la niñez en términos generales, pero se advirtió que faltaban herramientas para abordar la ESCI. Entonces se decidió realizar una investigación sobre el tema y se propuso entrevistar a integrantes de OSC, a grupos religiosos que trabajaban con niños en situación de calle, y a gente especializada del Instituto Nacional de Psiquiatría.

La investigación comenzó a realizarse a partir del segundo semestre de 2005 y se extendió hasta 2006; estuvo a cargo de la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos que recibió el apoyo de la Segunda y Cuarta visitadurías y contó, además, con la destacada colaboración de la abogada Pilar Noriega. Una base importante para el estudio fue el aprovechamiento del diagnóstico efectuado en 2000 por la consejera Elena Azaola Garrido, donde analizaba las modalidades de la ESCI. De ese modo, los trabajos se nutrieron de diversas experiencias, que fueron trascendentales para documentar un problema que pocos especialistas han examinado.

Luis González Placencia, ex tercer visitador de la CDHDF,⁹¹ se refiere a este carácter *invisible* de la ESCI:

Quienes practican la prostitución infantil son obligados a ello (la Comisión ha sido enfática en aclarar que no hay personas menores prostitutas, sino prostituidas). Detrás de la necesidad de trabajar y sobrevivir se oculta la mercantilización de ciertas actividades, algunas de las cuales se desarrollan en espacios públicos. A partir de este fenómeno se generan condiciones de servidumbre y hasta de esclavitud que propician violaciones muy graves a los

⁹¹ Luis González Placencia ocupó el cargo de titular de la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal hasta el 6 de agosto de 2009.

derechos humanos. Aunque la mayoría de esos actos son cometidos por particulares, hay una responsabilidad del Estado, que tendría que intervenir para evitar esas formas de explotación, las cuales quedan muchas veces sumergidas en el terreno de la opacidad.

En su primera parte, la investigación sitúa el problema en el contexto mundial y local, y –acorde con uno de los ejes del nuevo modelo de gestión de la CDHDF: la incorporación de estándares internacionales– explora los tipos de ESCI reconocidos comúnmente por la Organización Mundial de la Salud: prostitución, tráfico de personas, pornografía y turismo sexual.

En el estudio se enlistan los compromisos multilaterales asumidos por México –muchos de ellos de carácter vinculante y obligatorio– para la protección de la niñez y se analiza la legislación nacional que formalmente protege a la infancia, pero que en realidad es insuficiente para impedir y erradicar ataques a la dignidad de niñas y de niños.

Para la elaboración del informe hubo una suma de preocupaciones y participaciones: por un lado, investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales analizaban las dimensiones del trabajo infantil, ese territorio de dramática explotación. En esta fase fue decisiva la intervención de la antropóloga Elena Azaola Garrido, no sólo por el diagnóstico que elaboró en 2000, sino también por su papel como consejera de la CDHDF, ya que siempre ha impulsado el estudio del tema y pide cuentas a la propia Comisión. Ella fue clave para que se pudiera sacar adelante la investigación.

En el *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal 2006* se identifican las principales zonas de la ciudad de México en las cuales se ha detectado esta problemática: las inmediaciones del mercado de la Merced, la plaza de Garibaldi, los alrededores de las estaciones Observatorio e Indios Verdes del Sistema de Transporte Colectivo Metro y la Central Camionera del Norte. Se expone, asimismo, el amplio catálogo de formas de esa práctica: prostitución, pornografía, turismo sexual, trata y venta de personas, inducción al consumo de drogas, niñas, niños y adolescentes en situación de calle, explotación en vía pública y en espacios cerrados, con o sin participación de la familia, con intervención de parejas sexuales o amorosas.

Asimismo, al examinar las políticas públicas relacionadas con el tema (dependencias de la administración pública centralizada del Distrito Federal, delegaciones y organismos descentralizados), se advierte que no existen programas específicos de atención y prevención de la ESCI. Las estrategias oficiales sólo tocan tangencialmente el problema y se limitan a abordar la violencia de género, el maltrato infantil o el consumo de drogas. Consuelo Morales, directora de Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A. C. (CADHAC) formula una crítica ante esta situación: “Ninguna instancia gubernamental se encarga de atender integralmente los derechos humanos de la infancia. Nosotros consideramos que tiene que haber un ombudsman que proteja los derechos de la niñez, o que las comisiones estatales de derechos humanos desarrollen proyectos especiales para este grupo”.

El *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal 2006* fue presentado en 2007. El 19 de mayo de ese año, la investigación fue entregada al entonces relator especial de Naciones Unidas sobre Venta de Niños, Prostitución y Pornografía, Juan Manuel Petit, quien fue relevado en el cargo el 26 de marzo de 2008 por Najat Maalla M'jid.

Tras su visita a México, el funcionario internacional presentó un informe sobre el estado de la ESCI en el país, en el cual ensalza los avances logrados en la protección de los derechos de la infancia, pero también formula una crítica pormenorizada sobre las omisiones e insuficiencias del Estado para atacar ese fenómeno. Menciona, por ejemplo, que de los 31 estados de la república sólo tres sancionan como delito grave la prostitución infantil y pide, por supuesto, que se homologue la legislación en la materia.

A partir de la publicación del informe especial, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal abrió una investigación sobre el tema que fue radicada en la 50 Agencia del Ministerio Público, tras la denuncia interpuesta por dos diputados de oposición. Aún así, el reporte de la CDHDF proporciona herramientas para que el gobierno de la ciudad sepa dónde se debe trabajar y dónde buscar a los responsables de la explotación infantil. Sobre todo, debe ser empleado para que se diseñe una política pública que ataque la ESCI, que es una de las peores violaciones a los derechos humanos de las niñas y los niños.

Derechos humanos y diversidad cultural e identitaria

Ser diferente ha sido, en muchos casos, causa de estigmatización, de discriminación. El rechazo a la diferencia cultural e identitaria se ha convertido en terreno fértil para la violación reiterada de derechos humanos. Por ello, la CDHDF puso especial atención en los grupos poblacionales que históricamente han sido sujetos de marginación y/o actitudes injustas o discriminatorias que atentan contra su dignidad humana.

En el caso de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México, el diagnóstico de la situación que encontró la CDHDF se describe con una palabra: desolador. “La gran invisibilidad de lo indígena urbano, la ignorancia de las formas comunitarias de vida y organización de los indígenas en la ciudad, y el desconocimiento de su existencia, presencia y vida son solo algunos problemas que se deben resolver para poner fin al sinnúmero de estereotipos que, lejos de contribuir a su correcto reconocimiento, reproducen prácticas discriminatorias hacia estas comunidades”, según establece este informe.⁹²

⁹² *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México 2006-2007*, México, CDHDF, 2007.

Sobre la gran ignorancia y el predominio de prejuicios sobre el tema, que están en el trasfondo de injusticias y actitudes altamente discriminatorias, baste mencionar que según la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 2004), 40% de las personas estarían dispuestas a organizarse para evitar que cerca de su lugar de residencia se establezca un grupo étnico. Y 42.9% dio por válida la afirmación de que *los indígenas tendrán siempre una limitación social, sus características raciales*.

Para realizar este informe se contó con la colaboración de especialistas en el tema, entre ellos el relator especial sobre los derechos fundamentales y libertades de los pueblos indígenas de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, y de Pablo Yunes, militante de la causa indígena y del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

En este caso la CDHDF convocó a la primera audiencia pública en noviembre de 2006 para tener información directa de las personas y comunidades que fueron objeto de este análisis. En esa ocasión “se escuchó todo tipo de quejas sobre actos etnofóbicos e intolerantes contra personas, familias, grupos, asociaciones y formas colectivas de organización conformadas por indígenas”,⁹³ provenientes incluso de servidoras y servidores públicos y autoridades locales.

Como relató José Manuel Sánchez, joven de origen tzotzil-tzeltal, quien participó en la audiencia pública con su testimonio acerca de las grandes dificultades que le representa portar signos de identidad en los diferentes espacios urbanos:

Viene uno al Distrito Federal, lo ven con su traje y lo hacen a uno de menos. Hasta la propia policía lo ve a uno de menos. Quiere uno entrar en una tienda y a veces no lo dejan entrar. La misma policía o la gente que trabaja ahí no deja pasar, y uno como indígena se siente mal, nos destruye la autoestima. Hasta en la misma escuela nos discriminan. Nos dicen: “*Patarrajada* ¿de dónde vienes? ¿por qué estudias acá?”. Sólo porque uno no es como ellos nos hacen a un lado, hasta los mismos profesores nos dicen “tú eres indígena”.⁹⁴

Las condiciones en que viven estas comunidades conforman una compleja problemática que tiene a la discriminación, la injusticia y la reiterada violación de sus derechos humanos como componentes centrales. Ante esta realidad, el informe de la Comisión aporta un diagnóstico que visibiliza esta situación, y plantea una serie de recomendaciones a las distintas autoridades competentes a fin de subsanar, en lo posible, la segregación son objeto las personas de origen indígena en los campos educativo, laboral, atención a salud, procuración de justicia, vivienda y espacio público, en los que suele predominar la discriminación.

⁹³ *Op. cit.*, p. 61.

⁹⁴ *Idem*.

Por otra parte, desde hace décadas, el movimiento en favor de la diversidad sexual ha avanzado en su lucha por la no discriminación, y ha combatido prejuicios y prácticas de poder que vulneran la dignidad de las personas. La Comisión ha acompañado a esa corriente histórica, impulsando reformas que garantizan su derecho a la diferencia, a partir de lo cual se busca construir una sociedad más justa e igualitaria para todas y todos, con respeto y tolerancia a la diversidad. Existen logros palpables, aunque todavía hay mucho por hacer.

La dramaturga y periodista Sabina Berman Goldberg, quien también ha acompañado esta lucha, comparte su optimismo en ese sentido. “Los avances conseguidos en materia de derechos humanos durante los pasados tres años han convertido al Distrito Federal en una ciudad del siglo XXI, mientras el resto del país, sencillamente, se quedó atorado a mediados del siglo XIX. Tan sólo 2008 fue un buen año para los derechos humanos más elementales, como el de no ser aplastado por el Estado.”

La periodista explica algunas de las razones de su buena disposición de ánimo al referirse a lo que miembros de la comunidad LGTBTTT consideran logros del pasado reciente: “La Ley de Sociedad de Convivencia fue una gran conquista por la cual la comunidad gay había luchado más de 10 años. También el derecho de las personas transgénero a cambiar el nombre de su acta de nacimiento. Finalmente –argumenta y pregunta–, si Mario quiere llamarse María, ¿esto a quién hace daño?”

Berman Goldberg fue testigo de la primera unión homosexual que se realizó en la capital de la república al amparo de la Ley de Sociedad de Convivencia, el 16 de marzo de 2007, en la delegación Iztapalapa, entre Antonio Medina y Jorge Cerpa. Ella, recuerda ese día y formula paradojas:

Yo fui su madrina de bodas. Les pedí mucho que se besaran, que le regalaran un beso a la prensa y a los ciudadanos. Y les decía: “¡Pero en qué país tan reprimido estamos! ¿Resulta que no se quieren besar? ¡Eso está para llorar!” Luego discutieron... y se besaron. Fue muy interesante ver a los policías que vigilaban la ceremonia porque se temía la agresión de algún grupo ultraderechista. Se dieron cuenta de que apenas cinco minutos antes ese beso era algo que ellos hubieran perseguido y que ahora, legalmente, eran los guardianes del derecho de esa pareja a besarse.

Sabina Berman Goldberg resume con ese relato lo que es vivir sin discriminación. Se refiere, implícitamente, a frutos que se han cosechado tras largos años de lucha. Pero esa tesis implica también referirse a lo contrario: afrontar una situación de vulnerabilidad en el goce de los derechos humanos debido a razones, en este caso, de preferencia u orientación sexual, de identidad o expresión de género.

Las burlas, ofensas, marginación, segregación, abusos policiacos –y de otras autoridades–, amenazas, agresiones físicas y hasta los llamados “crímenes de odio” por orientación o preferencias sexuales, y por identidad o expresión de género, no son prácticas

que pertenezcan al pasado remoto, sino que se prolongan hasta el presente. Algunos datos de la Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia –organización civil creada en 1998–, señalan que: entre 1995 y 2006 se ejecutó, por razones de odio homofóbico, a 420 personas, homicidios de los cuales 148 ocurrieron en el Distrito Federal.

Si no frágil, debido a su protagonismo político, su activismo de larga data y las conquistas obtenidas tras prolongadas batallas, el movimiento en favor de la diversidad sexual, sus líderes, y aún mucho más quienes no lo son –especialmente ellos y ellas–, ciudadanos y ciudadanas comunes, empleados, maestros, artistas, obreros y obreras, intelectuales y profesionistas, siguen siendo objeto de discriminación y aún de violencia simbólica y física. Por ello, la CDHDF decidió elaborar un informe especial, en el cual se analizan varios grupos de derechos humanos que, en el caso de la comunidad LGBTTTI, se encuentran en una situación deficitaria.

Se trata de los derechos a la no discriminación; a la identidad; a la seguridad jurídica y a la libertad personales; al acceso a la justicia, y a la salud y al trabajo. Se trata también de avanzar de los casos denunciados a la determinación de las causas en las que se inscriben estas violaciones, para procurar soluciones a fondo; e incidir en políticas públicas.

Enoé Uranga Muñoz, activista del movimiento LGBTTTI desde hace 20 años, se refiere a este reporte de la Comisión: “En México no había antecedentes de una investigación sobre el tema de la diversidad sexual. El *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos por orientación o preferencia sexual, y por identidad o expresión de género* marca un precedente nacional en la materia, ya que permite visibilizar dónde existen todavía *dolencias* en términos de discriminación homofóbica en la ciudad de México. La CDHDF ha sabido señalar a las autoridades –en forma muy institucional– los actos de discriminación que han cometido, las deficiencias de las políticas públicas. La Comisión ha entendido cuál es el quehacer del ombudsman como articulador mediático: debe tener una voz que se oiga fuerte, pero que también consiga buenas contribuciones en términos sociales”.

En la elaboración del informe especial, en concordancia con la línea estratégica de multiplicar las sinergias, participaron especialistas de diversas instituciones académicas, funcionarias y funcionarios, jóvenes, niñas y niños, madres y padres, así como integrantes de la comunidad LGBTTTI (la Comisión convocó a dos audiencias públicas a personas de este movimiento), quienes brindaron testimonios fundamentales sobre la discriminación y la violencia que padecen cotidianamente, es decir, un amplio catálogo de abusos de autoridad, prejuicios y estigmatizaciones.

El *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos por orientación o preferencia sexual, y por identidad o expresión de género* fue importante porque da cuenta del grado de homofobia que sigue existiendo en las instituciones públicas. Entre los activistas del movimiento homosexual existe consenso de que se ha avanzado mucho en

los años recientes con la intervención de la CDHDF en determinados asuntos. “El ombudsman me ha sorprendido porque es autocrítico y esto me pareció extravagante en un funcionario público. Es reconfortante saber que la Comisión está observando lo que sucede en las calles”, señala Sabina Berman Goldberg.

La investigación aborda en el primer capítulo el derecho a la no discriminación y da cuenta de las ofensas, exclusión, maltrato y violencia física que padecen las personas LGBTTTI. Destaca Uranga Muñoz:

La CDHDF tiene claro que el problema de la discriminación no sólo en el terreno de la diversidad sexual, es un asunto muy complejo que amerita estudios particulares. Se ha documentado a fondo sobre diferentes temas relacionados con esta materia y eso es una muestra de humildad que poco se da en términos de los ombudsman. En lo relativo a transexualidad y transgénero, la Comisión ha sabido separar muy bien estas condiciones de lo que es la preferencia sexual. Cuando ha denunciado acciones discriminatorias del gobierno, ha planteado muy bien si se trató, por ejemplo, de un acto de homofobia o de transfobia, y eso ha permitido que la atención se concentre, precisamente, en esos límites.

El respaldo institucional hacia la comunidad LGBTTTI se vio con la aprobación de la Ley de Convivencia en 2006, iniciativa acogida por la CDHDF y considerada como un paso hacia la equidad social y la igualdad jurídica:

La Ley de Sociedad de Convivencia significa un antes y un después en términos sociales. Significa que las leyes sí se cumplen en función de una batalla contra la discriminación, es un ejemplo de los frutos que se obtienen cuando se hace un trabajo de vinculación intenso cuando realmente se tocas las fibras de las cuales está hecha la sociedad. Posturas así cambian total y absolutamente los códigos de las relaciones sociales. México está obligado a reconocer, por la firma de tratados internacionales, que no hay una sola forma de familia, que existe una amplísima diversidad, y que el asunto de la convivencia en los hogares es un tema que sólo compete a quienes participan en esos proyectos de vidas compartidas.

En el segundo capítulo del informe especial se trata el derecho a la identidad y se explican las dificultades que afrontan las personas transgenéricas y transexuales que poseen documentos oficiales con un nombre y un sexo que no corresponden con el de su identidad de género, lo cual obra en detrimento de sus derechos al trabajo y a la no discriminación. Se hace mención especial a los avances importantes que se han logrado en la ciudad de México con las reformas legislativas que permiten la tramitación de una nueva acta de nacimiento por reasignación sexogénica: el 29 de agosto de 2008 se aprobaron modificaciones a los códigos Civil, de Procedimientos Civiles y Financiero del Distrito Federal que entraron en vigor en noviembre de ese año, mediante las cuales se facilitará a las personas *trans* reivindicar el pleno reconocimiento de la personalidad de su identidad de género mediante una nueva acta sin nota marginal discriminatoria.

Enoé Uranga Muñoz comenta la postura de la CDHDF ante estos logros de las personas LGBTTTI: “El apoyo y acompañamiento de la Comisión han sido determinantes. En lo relativo a la *ley trans* no sólo la respaldó, sino que supo señalar sus deficiencias. La CDHDF ha sido un aliado de calidad, un aliado documentado. Tenemos, afortunadamente, muchas solidaridades en torno a estos temas, pero pocas tan bien informadas como la de la Comisión”.

Dos de los derechos de las personas LGBTTTI más vulnerados son los derechos a la seguridad jurídica y a la libertad personal, que se examinan en el tercer capítulo del estudio de la Comisión. La propia Uranga Muñoz recuerda la intolerancia que prevalecía hace unos años en la ciudad de México: “No hace mucho tiempo era dominante la invisibilidad de la comunidad gay. Debido a la lamentable corrupción gubernamental, las personas homosexuales y lésbicas éramos rehenes de las autoridades. Bastaba con que estuvieras en la calle con tu pareja, tomados de la mano, para que un policía te extorsionara”. Estas expresiones de afecto en lugares públicos, desgraciadamente, continúan siendo reprimidas.

En el informe especial se incluyen numerosos testimonios de estos abusos, como el siguiente:

En una ocasión, al ir caminando de regreso a mi casa, se acercó una patrulla y me detuvo. Me subieron a la fuerza y me amenazaron con llevarme a la delegación por faltas a la moral. Yo, muy segura de que no estaba cometiendo ninguna falta a la moral por el simple hecho de ir caminando hacia mi casa, les dije: ‘¡Adelante, vamos!’ Pero, por supuesto, nunca fuimos. Me dieron vueltas y vueltas en la patrulla, en un recorrido durante el cual me ofrecieron drogas y alcohol. Al negarme, me dijeron enojados: ‘¡Ay, pero si no te hagas, ustedes son los más pinches viciosos!’ Las vueltas continuaron, y al no darles ningún dinero, se detuvieron y me esculcaron de pies a cabeza para buscar dónde lo había escondido. Al ver que, efectivamente, no traía dinero, me dijeron que iba a tener que pagar de otra manera, de una manera que –según ellos– ‘hasta me iba a gustar’. Me dijeron que se los iba a tener que mamar a los dos. Yo, por supuesto, me negué y ellos, de inmediato, sacaron la pistola, me la pusieron en la cabeza y me obligaron a hacerlo. Después de esto me abandonaron en medio de la nada, sola, humillada, violada y sin el poco dinero que traía.

No son pocos los integrantes de la comunidad LGBTTTI que han sufrido agresiones físicas, ataques a sus derechos humanos y a su integridad; en lugar de encontrar apoyo a sus denuncias, las víctimas y sus familiares se enfrentan a prejuicios, ignorancia, intolerancia y discriminación. La orientación o preferencia sexual, la identidad o expresión de género se convierten así en un obstáculo para el pleno goce del derecho a la justicia, tema sobre el cual trata el cuarto capítulo del informe especial. En este apartado se explora la figura de *reparación de daños*, que no sólo incluye el resarcimiento, sino también la adopción de medidas individuales sobre el derecho a la restitución, indemnización, satisfacción y garantía de no repetición.

La investigación pone énfasis en la expresión más violenta de intolerancia hacia las personas LGBTTTI: los crímenes de odio, es decir, aquellos motivados por prejuicios racistas, por pertenencia a determinada religión o grupo étnico, o por orientación sexual o expresión de género. En México, la mayoría de los asesinatos con móvil homófobo son estigmatizados como *crímenes pasionales* —con lo cual se oculta la verdadera naturaleza de esas conductas—, que son tratados por autoridades ministeriales como producto de un intenso estado emocional descontrolado, según prejuicios hondamente arraigados en funcionarias y funcionarios del sistema de procuración de justicia.

Enoé Uranga Muñoz se refiere a este problema: “Hay mucho por cambiar en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en el Ministerio Público. Este es uno de los temas más complejos sobre el cual se debe trabajar con el gobierno”.

En el quinto y último capítulo se revisa el estado de los derechos a la salud y al trabajo de las personas LGBTTTI y se describen los principales problemas en esas materias. Respecto del primero, se señala que no existen protocolos específicos sobre la prestación de servicios para las personas de la diversidad sexual; hay carencia de servicios de salud pública dirigidos especialmente a las personas transgenéricas y transexuales; prejuicio que estigmatiza a las personas LGBTTTI como portadoras del virus de inmunodeficiencia humana, e impedimentos a las parejas de esa comunidad a gozar de los mismos derechos que las parejas heterosexuales.

En lo relativo al derecho al trabajo, se enlistan los aspectos más conflictivos: obstáculos a la contratación, permanencia y ascensos de las personas LGBTTTI; hostigamiento cuando revelan su orientación, preferencia sexual o identidad de género, y falta de reconocimiento del derecho a la seguridad social para las parejas del mismo sexo.

El informe especial incluye propuestas específicas para garantizar el pleno goce de cada uno de los derechos examinados en la investigación y llama a las autoridades gubernamentales de todo nivel jerárquico, a condenar públicamente los actos de discriminación, violencia, exclusión, abusos y malos tratos hacia las personas de la comunidad LGBTTTI.

Asimismo, plantea la necesidad de garantizar que todas las denuncias de discriminación y violencia por orientación o preferencia sexual, y por identidad o expresión de género, se investiguen de modo expedito y con absoluta imparcialidad, además de que los responsables de vulnerar los derechos humanos de las personas de la diversidad sexual no queden impunes.

Enoé Uranga Muñoz hace un breve balance de la situación de los derechos humanos de las personas de la comunidad LGBTTTI: “Falta mucho por lograr, porque la lucha por los derechos humanos es un proceso de largo aliento, de ir avanzando poco a poco, de crear instrumentos y señalar dónde hay que poner el énfasis. La sociedad ha ido aprendiendo a reconocer su propia diversidad y, afortunadamente, se comprueba que hay una actitud de respeto hacia esa diversidad, de aprender a convivir con menos hipo-

cresías morales, con un reconocimiento incipiente, pero importante, de la diversidad como un valor”.

Sabina Berman Goldberg cierra este capítulo: “con la apertura que ha habido en los años recientes hemos ganado en dignidad, pero también en libertad. La libertad, ahora, es el tamaño de nuestras opciones, y donde hay más opciones también hay más libertad”.

Para el personal de la CDHDF, la realización de estos informes, y de las respectivas audiencias públicas, implicó un trabajo de gran coordinación entre las distintas áreas, pues cada tema queda a cargo de un área específica de la Comisión, pero siempre cuenta con el acompañamiento de otras, de acuerdo con los temas específicos.

Como relata Guadalupe Cabrera Ramírez, directora de área de la Cuarta Visitaduría General, la audiencia de comunidades indígenas residentes en el Distrito Federal, por haber sido la primera y haberse realizado cuando estaba en proceso de creación la Cuarta Visitaduría General —a la que corresponde el tema—, la llevó a cabo el Programa de Educación y Promoción; mientras que el tema de las personas con discapacidad estuvo coordinando por la Secretaría Técnica, y ahí sí ya tuvo una participación importante la Cuarta Visitaduría General, que acompañó el proceso de la elaboración del informe y apoyó con transcripciones, entre otras labores. En el caso de la audiencia con las personas de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual (LGBTITI) estuvo a cargo la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional (DEIDI), igualmente con participación de otras áreas, entre éstas y de manera permanente, la Dirección General de Comunicación Social, por la importancia de la difusión ampliada de estos trabajos, y como parte del proceso de visibilización y de sensibilización de la sociedad ante estos temas.

Impulso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), una cultura que avanza

En México, el caso del derecho a un medio ambiente sano y su reciente incorporación en el orden jurídico nacional —en términos históricos— puede ser mencionado para tratar de entender la difícil construcción de una cultura sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA): apenas en 1988 se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y fue hasta el 20 de junio de 1999 cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 4° constitucional, mediante la cual se instaura que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

Diana Ponce Nava, titular de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), habla sobre este reconocimiento tardío de los DESCA y sus implicaciones en el ámbito nacional:

Hasta 1992, con la Declaración de Río de Janeiro, se reconoce el derecho a un medio ambiente sano como un derecho humano básico. Una gran limitación en el plano legal interno es que todo el sistema jurídico mexicano está concebido y construido para proteger los derechos humanos individuales, esencialmente los civiles y políticos. Se han desarrollado un poco los llamados derechos sociales, como los relativos a la vivienda y al trabajo, pero nos encontramos ante un bien que la ley busca tutelar, mas tiene una naturaleza indivisible de carácter difuso ante la cual no tenemos instrumentos legales que nos permitan hacer valer derechos, justamente, sobre esos bienes indivisibles, colectivos y difusos.

En otros términos, Martha Teresa Delgado Peralta, secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal, se refiere a esta problemática:

El hecho de que en la concepción de los DESCA incorpore al último el derecho a un medio ambiente sano no es casual. No ha sido sencillo reconocer que el factor ambiental forma parte de la calidad de vida de las personas. Ha llevado tiempo dar la importancia que les corresponde a temas como la disposición de los residuos sólidos, de la calidad del aire e incluso del derecho a gozar de un espacio público verde. Todos son derechos que algunas personas consideran “frívolos” en comparación con otros que tienen que ver con la alimentación, con la salud o con la educación, mismos que no están plenamente cumplidos en gran cantidad de países.

En efecto, el derecho a un medio ambiente sano ha sido considerado un derecho *llave* que permite o está ligado al ejercicio de otros derechos como a la vida, a la salud o al desarrollo ecológicamente sustentable, entre otros más, y abarca temas que, por sus implicaciones, pueden llegar a afectar a amplios grupos sociales, si no es que a la totalidad de la población de una comunidad. Ejemplos paradigmáticos de lo anterior son la calidad del aire en el valle de México, o bien el deterioro y la desaparición del suelo de conservación en el Distrito Federal, situación que no sólo incide en la calidad de vida de los capitalinos, sino que compromete el destino de futuras generaciones por sus posibles consecuencias sobre la viabilidad de la ciudad debido a los crecientes problemas de suministro de agua.

La CDHDF ha subrayado la pertinencia de que se gestione el agua como un bien público y que las tareas correspondientes sean responsabilidad del Estado y no se dejen en manos del mercado. En ese mismo sentido, ha planteado la necesidad de que se mantenga en buenas condiciones y se modernice la red de abastecimiento de agua de la ciudad de México, y que se explore el uso de tecnologías emergentes para implantar sistemas de recuperación y reaprovechamiento del líquido. Entre el amplio conjunto de propuestas que ha formulado la Comisión no faltan las relativas a regenerar los mantos acuíferos, garantizar una distribución más equitativa y racional del recurso, así como la adopción de medidas para abatir la contaminación de aguas superficiales y del subsuelo.

Hacia las acciones colectivas

Los DESCA –su defensa y promoción– recibieron la importancia que merecían y que no tenían hasta antes de que se implantara el nuevo Modelo de Gestión en la CDHDF. El cambio en el Modelo de Gestión institucional de la Comisión, inscrito en el contexto de la transición democrática en México que dio origen a la creación de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, allanó el camino para ampliar el horizonte de actuación del ombudsman que, con un nuevo aliento, y a partir de la redefinición de las líneas estratégicas, buscó multiplicar las sinergias sociales y potenciar el trabajo de numerosas OSC que, durante muchos años, habían desarrollado labores pioneras en la defensa y promoción de los derechos humanos a partir de la concepción integral de éstos.

“Las OSC desde hace 25 años hemos pugnado por que haya un enfoque integral de los derechos humanos, ya que éstos son indivisibles e interdependientes. Vivimos en la orfandad jurídica debido a que los DESCA aún no son justiciables, pero la CDHDF ha impulsado de una manera muy importante esta causa y nos ha acompañado en la lucha por una reforma en la materia”, –indica Miguel Concha Malo, cofundador y director del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C.

En el plano interno, Luis González Placencia, ex titular de la Tercera Visitaduría General de la Comisión, subraya los cambios que ha implicado la adopción del principio de integralidad en el modelo de defensa, y el replanteamiento de la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales:

En términos convencionales, atendíamos a los peticionarios a partir de las denuncias que presentaban sobre presuntos abusos de las autoridades. Examinábamos qué habían hecho la Secretaría del Medio Ambiente, Obras Públicas y otras instancias, por mencionar unos ejemplos. Eso nos permitió identificar que hay un problema de descoordinación entre las autoridades de la ciudad e incluso, en ocasiones, de facultades concurrentes, que en lugar de ayudar a resolver los conflictos ocasiona que se desatiendan, a lo cual se suma una regulación muy compleja.

De modo paulatino, la CDHDF se ha ido convirtiendo en una institución más cercana a la gente, y la atención a las demandas de la ciudadanía se ha ido ampliado y complejizado con la adopción del principio de integralidad de los derechos humanos como uno de los ejes del quehacer oficial. Esta visión fue decisiva para abordar, en 2003, problemas como la grave fuga de agua en el sifón El Borracho –una de las más graves de que se tenga memoria en el valle de México–, perteneciente al sistema Cutzamala, que si bien se ubica en territorio mexiquense, su administración y supervisión corresponden a las autoridades del Distrito Federal. El caso, ampliamente documen-

tado y difundido por la Comisión, dio pie a una Recomendación en beneficio de la población capitalina.

Este cambio de paradigma institucional, y la incorporación de estándares internacionales, han permitido que la Comisión examine las demandas ciudadanas a partir de enfoques modernos, como el de la seguridad humana, el cual comenzó a utilizarse en foros internacionales a mediados de los años noventa para abordar el tema de los derechos humanos desde la perspectiva de las personas, no mediante la óptica del Estado. Con esa herramienta se intenta abarcar integralmente todos los factores de riesgo, peligro, contingencia o cambio repentino que experimenten los habitantes de una comunidad, y no sólo las amenazas de violencia o de acciones delictivas.

El ex tercer visitador general, Luis González Placencia, señala las implicaciones que ha traído la incorporación de este instrumento en el trabajo de la CDHDF:

El concepto de seguridad humana nos ha dado la oportunidad de revisar el cumplimiento de los derechos humanos en la ciudad de México de un modo más integral, además de que nos ha permitido interactuar con las autoridades capitalinas para que se involucren en esquemas de articulación y colaboración más complejos para impulsar reformas legislativas. Otro tema muy importante es la elaboración de presupuestos oficiales desde una perspectiva de derechos humanos y una visión integral de éstos. Desde esta perspectiva, al abordar casos concretos, por ejemplo los relacionados con los derechos a la seguridad jurídica y de petición, que en principio parecería que no están interrelacionados, de hecho se interconectan con problemas de naturaleza ambiental, de acceso y disponibilidad del agua o de vivienda o uso del suelo.

Magdy Martínez-Solimán, coordinador del Sistema de Naciones Unidas en México, resalta el papel que ha jugado la CDHDF para promover el pleno goce de los DESCAs en la capital de la república y marca algunos temas pendientes de resolución para que eso sea posible: “ya hemos establecido que podemos hacer exigibles y justiciables los derechos civiles y políticos, pero todavía no concebimos que alguien pueda ir a un tribunal y decir: ‘este país no me da trabajo y debe dármele’. Tenemos que ir acostumbrándonos a esas demandas y avanzar en esa dirección. La Comisión ha ayudado mucho a que se comprenda por qué los derechos humanos son integrales e indivisibles”.

Un juicio parecido es el que emite Juan José García Ochoa, subsecretario del Gobierno del Distrito Federal: “si bien es cierto que somos la entidad más avanzada en materia de los DESCAs, aún tenemos mucho por hacer, como impulsar nuevas normas, crear institutos y áreas de gobierno que den plena garantía a esos derechos”.

En esta materia, Diana Ponce Nava, titular de la PAOT, reconoce la incidencia de la CDHDF en el diseño de políticas públicas:

Por primera vez, en 2008 se hizo una planeación presupuestal conforme a estrategias de cumplimiento de los derechos humanos y esto fue un logro de la Comisión. En ese contex-

to, las políticas de promoción, de cumplimiento normativo y de salvaguarda de los derechos ambientales urbanos, que son tareas de la PAOT, en 2009 fueron programadas con criterios de cumplimiento de los derechos humanos. Éste ha sido un cambio muy importante cuyo alcance todavía tratamos de comprender y, eventualmente, de evaluar sus resultados.

La procuradora describe cómo la dependencia a su cargo interactúa con la Comisión a partir de nuevas relaciones de colaboración: “hemos tenido discusiones sobre las modificaciones legales que se requieren para establecer derechos colectivos y mecanismos de justicia colectiva, es decir, las llamadas acciones colectivas”.

Derechos humanos y conservación de recursos naturales

Para la titular de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF), Martha Teresa Delgado Peralta, el derecho al agua debe ser considerado un derecho humano. “Tenemos que luchar para que se reconozca como un derecho humano el derecho al agua. Hay compatibilidad ideológica con la CDHDF y ha sido muy interesante discutir cómo se manejan todos los DESCA y se hacen compatibles con la conservación de los recursos naturales.”

Para ilustrar el tema y la problemática que conlleva, la funcionaria menciona un ejemplo: una comunidad solicita a la Comisión que defienda su derecho de acceso al agua y pide la instalación de una red de agua potable, pero ¿qué pasa si este grupo está asentado en un área de conservación ecológica que no es apta para la construcción de vivienda? “Ante un conflicto de esa naturaleza, nosotros, como autoridad, hemos argumentado que tenemos la obligación de proteger la recarga de los acuíferos y de lograr una forma de desarrollo que no ponga en riesgo la viabilidad de la ciudad en el futuro.”

A ese hipotético conflicto, Diana Nava Ponce, titular de la PAOT, le pone nombre:

Tenemos un problema de asentamientos irregulares en el parque nacional del Tepeyac, que es un área natural protegida. La CDHDF recomendó a las autoridades locales que se proveyese de agua a esa comunidad y, ciertamente, el derecho al agua es un derecho humano, uno de esos bienes indivisibles y difusos de los que se ha hablado antes. Sin embargo, en opinión de la PAOT, ese derecho individual no puede prevalecer sobre el derecho colectivo a los bienes ambientales que nos da un área natural protegida que hay que mantener y restaurar.

Cada espacio físico donde hay asentamientos humanos, en muchos casos irregulares, cada barranca que pavimentamos, rellenamos o cubrimos con desarrollo urbano o vivienda —que es un derecho humano importante— en realidad está limitando el acceso al agua a los habitantes del Distrito Federal, con el problema adicional de que estamos interfiriendo con los derechos de las futuras generaciones. Precisamente temas como éstos nos han llevado a desarrollar un trabajo conjunto con la CDHDF para abordar estos problemas comple-

jos, lo cual ha permitido que las autoridades den respuestas más expeditas y otra cosa muy importante: promover la corresponsabilidad de la ciudadanía.

Un caso que puede servir como ejemplo de la dinámica interacción entre la CDHDF y las autoridades capitalinas en beneficio de la ciudadanía, así como del peso específico que puede tener la institución del ombudsman en el diseño de políticas públicas, es el del uso irregular del suelo en las barrancas del poniente del Distrito Federal. Estos ecosistemas, importantes para la regulación climática y la recarga de acuíferos, hace años fueron utilizados como basureros; después se convirtieron en zonas donde proliferaron los asentamientos irregulares y en fechas recientes se han convertido, merced a su belleza natural, en un codiciado territorio para la especulación inmobiliaria y la construcción de fraccionamientos de lujo.

En 2004, la degradación ambiental de la barranca La Diferencia, situada en Cuajimalpa de Morelos, llevó a vecinos de la colonia Bosques de las Lomas a interponer una queja ante la Comisión, lo cual dio pie a que ésta emitiera una Recomendación (9/2004) dirigida a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y a la delegación Cuajimalpa para que promovieran, de manera pacífica, la salida de las personas que se habían asentado irregularmente en esos terrenos; se repararan los daños causados al ecosistema; se aplicaran medidas pertinentes para evitar la repetición del problema, y se sancionara a las y los servidores públicos que incurrieron en negligencia en el desempeño de sus funciones.

Aunque la SMADF rechazó la Recomendación y la delegación sólo la asumió parcialmente, en octubre de 2005 se logró el desalojo pacífico de la barranca y se restauró el área por medio de acciones de reforestación, y en el segundo semestre de 2006 se aplicó un programa de ordenamiento urbano y de conservación ecológica para evitar que esa superficie se utilice como vertedero de residuos o se convierta de nuevo en zona de asentamientos irregulares. Además, en 2007 la superficie que había sido degradada fue decretada área de valor ambiental, con lo cual se detuvo la especulación inmobiliaria y la construcción de nuevos y lujosos fraccionamientos. El seguimiento del caso que hizo la CDHDF fue decisivo para que las acciones de protección de las barrancas se extendieran a la delegación Álvaro Obregón.

Mayor conciencia ciudadana

La atención integral de los derechos humanos ha ido aparejada por una mayor conciencia de la población capitalina sobre la necesidad de atender los problemas ecológicos de la ciudad de México y de cómo este tema está relacionado con el de la calidad de vida. Ponce Nava advierte: “la importancia que la ciudadanía está dando a estos

asuntos es mayor de lo que nosotros pensábamos. La comunidad identifica el tema del transporte, el del mantenimiento de la planta vehicular, como un factor importante para reducir la emisión de contaminantes a la atmósfera”.

Martha Teresa Delgado Peralta advierte que, en torno a esta situación, es necesario mejorar el funcionamiento y coordinación de la Comisión Ambiental Metropolitana, ya que muchos de los desequilibrios ecológicos que experimentan el Distrito Federal y el Estado de México no pueden ser atendidos sin la acción conjunta de los gobiernos de las dos entidades. Subraya que es imprescindible emprender acciones educativas sobre el derecho al medio ambiente en las escuelas en todos niveles, para mejorar la protección de la salud de la población ante un problema tan grave como el de la contaminación atmosférica.

La secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal concluye:

Las denuncias que se presentan ante las autoridades por problemas de ruido inmoderado, tala de árboles, actividades industriales clandestinas o corrupción de algunas autoridades, reflejan la preocupación de los ciudadanos por el desequilibrio ambiental, son indicativas del grado de desarrollo que ha logrado el derecho a un medio ambiente sano. Aunque la gente no conozca la legislación que existe en la materia, sí está consciente de que merecemos un medio ambiente sano, y sabe que si se pone en riesgo el equilibrio ecológico pone en riesgo la supervivencia de nuestra comunidad, tal como la conocemos ahora.

Informes especiales en materia ambiental

El trabajo que se ha realizado hasta ahora para impulsar la protección de los derechos relacionados con el medio ambiente también ha tenido en los informes elaborados por la CDHDF una herramienta de gran utilidad, pues una de las actividades fundamentales de la Comisión ha sido investigar, documentar y proponer alternativas de solución a los diversos problemas que afectan o pueden afectar la vida de las y los habitantes de la ciudad de México. En este sentido, los informes especiales son un valioso instrumento para sensibilizar a la ciudadanía sobre ciertos temas y advertir a las autoridades sobre los riesgos que se derivan de la presencia de ciertos fenómenos o los peligros que se propician por no atenderlos debida y oportunamente.

En lo relativo a los DESCA, la Comisión ha sido pionera en estudiar asuntos ambientales y de deterioro ecológico que inciden en el pleno goce de los derechos humanos de la población capitalina.

En este contexto, y de manera consistente con la visión integral de los derechos humanos que rige las tareas institucionales, en noviembre de 2004 la Comisión emitió las recomendaciones 8/2004 y 9/2004 sobre el derecho a la protección judicial y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Estas acciones fueron el antece-

dente para que entre 2006 y 2008, la CDHDF presentara tres informes especiales relacionados con estos asuntos: en diciembre de 2005, el relativo al deterioro y a la desaparición del suelo de conservación en el Distrito Federal; en octubre de 2008, el reporte sobre seguridad humana en la ciudad de México, y finalmente, en diciembre de ese mismo año, la investigación sobre la calidad del aire en la capital.

Los tres reflejan el gran interés de la Comisión por promover y colocar en la agenda pública el tema de los DESCA no como un paquete de prerrogativas secundarias cuyo cumplimiento sea opcional, sino como derechos humanos indivisibles e interdependientes cuya plena garantía debe asegurarse por su estrecha relación con la calidad de vida de las y los ciudadanos, y porque, en el caso de los ambientales, incluso son intergeneracionales.

Los informes especiales de la CDHDF se han convertido en un importante elemento de interlocución con las autoridades. Las quejas que recibe la Comisión relacionadas con el derecho a un medio ambiente sano representan indicadores de los problemas que enfrenta cotidianamente la población de la ciudad de México. En esos recursos lo mismo se denuncian abusos cometidos por particulares, ya sea la operación de un pequeño taller de pintura que funciona de manera clandestina, o la apropiación ilegal de grandes extensiones naturales que son ocupadas por asentamientos irregulares o se convierten en botín para los especuladores inmobiliarios.

La Comisión atiende los pequeños y los grandes problemas relacionados con el desequilibrio ecológico de la ciudad de México. La socialización de la idea de que vivir en un medio ambiente sano es un derecho de todas las personas se refleja en el aumento del número de quejas y denuncias que se interponen ante la Comisión: en 2008 la CDHDF recibió 3 045, de las cuales 106 referían la violación al derecho a un medio ambiente sano. La preocupación de las y los ciudadanos sobre estos asuntos es creciente y es lógica, puesto que se relaciona con las actividades diarias, como cambios en los horarios del servicio de recolección de basura o la inquietud por la calidad del aire que se respira en la zona metropolitana del valle de México.

Martha Teresa Delgado Peralta, secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal, menciona el papel que ha desempeñado la CDHDF en este proceso de concientización social sobre la importancia de los DESCA: “la Comisión ha tenido especial interés en impulsar una agenda pública en la cual ocupen un lugar importante los temas ambientales. Hemos sostenido una excelente relación de colaboración institucional”.

Diana Ponce Nava, titular de la PAOT, subraya la importancia de las investigaciones relacionadas con esos derechos: “los informes especiales son un parteaguas y serán un referente muy importante en los años que vienen”.

Los informes especiales abordan temas que, en términos generales, son conocidos por la ciudadanía y las autoridades. Dichos problemas están a la vista de todos pero al ser experimentados todos los días, paradójicamente pierden un poco su carácter *visible*; o, al pasar a formar parte de una normalidad alterada, se dificulta la tarea de eva-

luar sus verdaderas dimensiones y gravedad. La ocupación de las laderas de la ciudad de México por numerosos asentamientos humanos, por ejemplo, es un fenómeno que ha ocurrido desde hace décadas, pero ¿cuáles son sus alcances y repercusiones en la calidad de vida de la población capitalina y en la viabilidad de la ciudad de México a futuro?

A preguntas de esta naturaleza dio respuesta el *Informe especial sobre la violación a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*, un tema que no había sido abordado con anterioridad. En el estudio realizado por la CDHDF —en colaboración con expertos de OSC, El Colegio de México (Colmex) y el Instituto Nacional de Ecología (INE)—, se identifican los principales factores que han intervenido en el agravamiento de esta situación: asentamientos irregulares, desarrollos inmobiliarios para sectores medios y altos, eliminación de la cubierta vegetal por usos agrícolas y pecuarios, extracción de tierra para su comercialización, tala clandestina e incendios, contaminación por desagües, tiraderos de basura o cascajo, y actividades recreativas desordenadas.

El llamado *suelo de conservación* (59% de la superficie del Distrito Federal) es clave para la generación de oxígeno y la absorción de dióxido de carbono, la regulación climática y la recarga de acuíferos, además de que alberga a numerosas especies animales y vegetales y constituye un valioso espacio para el esparcimiento. A pesar de su importancia para el presente y futuro de la ciudad, desde hace mucho tiempo este recurso ha estado sujeto a un continuo deterioro debido a la presión demográfica, la falta de planeación en el desarrollo y la consecuente expansión de la mancha urbana, todo lo cual se refleja en la pérdida anual de 350 hectáreas, de acuerdo con los datos recopilados en dicho informe.

Calidad del aire, un viejo problema

Las palabras ozono, Imeca, partículas suspendidas, plomo, verificación vehicular, hoy no circula y contingencia atmosférica —unas cuantas de una larga lista— se han incorporado, desde hace muchos años, al vocabulario de uso común en la ciudad de México. Todas se relacionan con uno de los problemas ambientales más persistentes en la capital: el de la calidad del aire —un fenómeno transgeneracional ya—, que en la década de los ochenta hizo que el Distrito Federal fuera considerado una de las zonas urbanas más contaminadas del mundo y que en 1992, de acuerdo con un estudio de la OMS, ocupara el séptimo lugar entre las megaciudades más afectadas por ese fenómeno.

Un asunto como éste, que sin duda constituye una clara violación a los DESCAs y es una abierta amenaza a la salud y calidad de vida de millones de personas, no podría pasar desapercibido para la Comisión, que en 2008 dio a conocer el *Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de*

México, un estudio que, según palabras de la titular de la SMADF, “aborda muchos temas transversales de derechos humanos y se ha convertido en un referente importante de las grandes orientaciones de política pública en la capital”.

En el informe, elaborado con apego a la concepción integral de los derechos humanos que rige el quehacer de la CDHDF, se revisa exhaustivamente este problema a partir del análisis de la evolución demográfica y la dinámica de la expansión urbana. Asimismo, se analiza la influencia de las características fisiográficas y climáticas del valle de México, así como las repercusiones que han tenido las actividades productivas y el estilo de vida de las y los ciudadanos en el deterioro de la calidad del aire.

El reporte reconoce el esfuerzo que desde hace décadas realizan las autoridades gubernamentales y señala los efectos que los programas aplicados han tenido en la reducción de contaminantes como el monóxido de carbono, el plomo y el dióxido de azufre, entre otros. Sin embargo, advierte sobre los riesgos asociados con las altas concentraciones de ozono y de las llamadas partículas suspendidas, además de que subraya la falta de un monitoreo sistemático de compuestos altamente nocivos, como benceno, tolueno, xileno y formaldehidos. Del mismo modo, llama la atención sobre un fenómeno que, aunque ha dejado de captar la atención de la opinión pública, mantiene su carácter persistente: la lluvia ácida y sus perjudiciales efectos en los ecosistemas y en la infraestructura urbana.

Parte medular del informe son los efectos de la contaminación del aire en la salud humana. Al respecto, el presidente de la CDHDF comentó lo siguiente durante la presentación del informe especial:

La Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México informó que cerca de cuatro mil muertes ocurren cada año por padecimientos respiratorios y cardiovasculares asociados a la contaminación del aire; se atienden 110 mil casos de emergencias hospitalarias, y se agravan los síntomas de unos cinco mil niños y niñas que padecen asma.

El informe, en cuya elaboración desempeñó un papel importante la Dirección General de Calidad del Aire de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, concluye con un listado de propuestas entre las que destacan: promover el derecho a un medio ambiente sano; diseñar un programa de comunicación de riesgos asociados con la contaminación del aire y mejorar la difusión del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (Imeca); revisar y actualizar los parámetros de exposición permisibles de los contaminantes incluidos en las normas oficiales mexicanas y en el Imeca, y hacer una reevaluación del Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Ciudad de México (Simat) y una asignación de recursos humanos y técnicos suficientes para mejorar su cobertura y operación.

Seguridad humana, un enfoque integral

Las afectaciones a áreas naturales protegidas, el insuficiente suministro de agua potable, la difícil garantía de los derechos a la vivienda y a un medio ambiente sano en el caso de los asentamientos irregulares, la deficiente prestación de servicios públicos (drenaje, electricidad, recolección de basura), el uso y privatización de espacios públicos a consecuencia del comercio en vía pública y sus imbricaciones con los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y a la libre circulación, son asuntos que atiende cotidianamente la CDHDF en el ejercicio de sus funciones, son temas que reflejan algunos de los problemas que enfrentan día con día las y los habitantes de la ciudad de México, los cuales, en ocasiones les impiden el pleno goce de sus derechos humanos.

Ante tal situación, la CDHDF decidió elaborar el *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México*, cuyo objetivo principal fue evaluar, a partir de las quejas que recibió la Comisión, el grado de cumplimiento de ciertos derechos humanos a la luz de un novedoso enfoque que se basa en cuatro campos: las teorías sobre derechos humanos, la prevención y resolución de conflictos, la pobreza y el desarrollo.

Juan José García Ochoa, subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, considera que “este informe representa un ejercicio inédito, ya que la Comisión introduce no sólo en la ciudad, sino en todo el país, el concepto de *seguridad humana* como instrumento para evaluar la garantía de los derechos humanos, particularmente los DESCAs”.

Esta perspectiva permitió analizar, la situación de los derechos a un medio ambiente sano, al nivel de vida adecuado (que abarca los derechos a la vivienda y al agua, y posibilita examinar los servicios públicos como elementos para el goce de los derechos humanos), al trabajo y al libre tránsito.

El concepto de *seguridad humana* considera integralmente todos los factores de riesgo, peligro, contingencia o cambio repentino a que esté sujeta la población de una comunidad determinada. Este enfoque hace más visibles las relaciones entre los derechos humanos y la pobreza, las afectaciones al medio ambiente, la inestabilidad laboral, las deficiencias de los servicios públicos y las necesidades de vivienda.

Gran parte de la responsabilidad del informe especial sobre seguridad humana recaó en la Tercera Visitaduría General de la CDHDF, que atiende de modo especializado las quejas contra la SSPDF y las presuntas violaciones a derechos humanos imputadas a autoridades delegacionales y a otras entidades de gobierno.

El ex titular de la Tercera Visitaduría General, Luis González Placencia, se refiere al caso del ambulante para tratar de explicar los alcances que tiene la adopción del enfoque de seguridad humana en la atención de las demandas ciudadanas:

La Comisión recibe quejas relacionadas con el comercio en [la] vía pública que aparentemente se derivan de “conflictos laborales”, pero que nosotros abordamos a partir de la apropiación o uso de espacios públicos, es decir, de una *colonización* o privatización de esos

espacios. El ambulante es un fenómeno en el que incluso quedan ocultas relaciones de servidumbre y [en] el que hay claras violaciones a los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica o a la libre circulación.

En la investigación se incluyen casos que ilustran la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal y que fueron examinados a partir de tres núcleos problemáticos: medio ambiente, nivel de vida adecuado (agua, servicios públicos, vivienda), uso de espacios públicos y lo que comúnmente se conoce como *comercio ambulante*.

Relativo a este último punto, se plantea —a manera de ejemplo— la situación de una mujer mazahua dedicada a la venta callejera en las inmediaciones del Zócalo capitalino, quien acudió a la CDHDF en busca de ayuda. Esta mujer narra cómo las organizaciones gremiales fueron apoderándose de ese espacio público y comenzaron a exigirle el pago de cuotas para permitirle el libre ejercicio de su trabajo. Pidió apoyo a las autoridades y no lo obtuvo; luego fue segregada y se le impidió laborar. La Comisión realizó diversas actuaciones sobre el caso y, con las evidencias obtenidas, pudo determinar que las autoridades involucradas incurrieron en violaciones a los derechos al trabajo, a la seguridad personal y a la aplicación igualitaria de la ley. Finalmente, esta mujer indígena obtuvo un espacio en la Plaza del Estudiante para el desempeño de sus actividades como comerciante. Lo que en un principio se había denunciado como un conflicto de índole laboral, al examinarse con el enfoque de seguridad humana se vio que era un caso en el cual, se vulneraban varios derechos humanos.

Como resultado de este informe especial, la Comisión formuló varias propuestas tendientes a mejorar la coordinación metropolitana entre las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México para atender algunos problemas —de naturaleza ambiental, por ejemplo— que requieren la acción conjunta de los gobiernos de las dos entidades. Asimismo, propuso desde la perspectiva de la seguridad humana que se aborden los conflictos relacionados con el suministro de agua, la vivienda, los servicios públicos y el comercio en la vía pública.

Impulso a leyes en favor de los derechos humanos

El empeño que ha tenido la CDHDF en ir más allá de los casos para investigar las causas de las violaciones a derechos humanos en la ciudad de México, ha tenido el propósito reiterado de incidir en las políticas públicas. Por ello, su trabajo también ha consistido en dar un seguimiento a la actividad legislativa en la capital, buscando que las acciones en esta materia se orienten, cada vez en mayor medida, con una perspectiva de respeto y promoción de la cultura de los derechos humanos.

De esta forma, por la autoridad moral que ha conquistado la independencia y peso de sus actuaciones, y por la pertinencia de su opinión, la CDHDF se ha convertido en

referente indispensable e interlocutor reconocido para la elaboración de leyes en la capital de la república, a pesar de que carece de facultades para ejercer funciones legislativas.

La CDHDF no sólo ha impulsado proyectos en beneficio de los habitantes del Distrito Federal sino que también ha criticado puntualmente aquellos que obran en su detrimento. Además, da seguimiento a las iniciativas que, desde las cámaras de Diputados y Senadores, o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), pudieran constituir un riesgo para la dignidad de las ciudadanas y los ciudadanos en un primer plano, o que afecten o disminuyan su propia autonomía como organismo público defensor de los derechos humanos, a partir de una segunda mirada.

La intervención de la CDHDF en la promoción de algunos proyectos legislativos ha sido reconocida por numerosas OSC, especialistas y autoridades. Esta participación se ha visto reflejada, entre otras, en las reformas relacionadas con la interrupción legal del embarazo (ILE) en el Distrito Federal antes de las 12 semanas de gestación.

Rosario Laparra Chacón, coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Comisión, destaca:

Se ha desarrollado una labor importante tanto en amparo como en medios de control constitucional. El ejemplo básico, que se remonta a 2006, es el de los argumentos que formulamos por la constitucionalidad de la reforma penal y de salud en lo tocante a la interrupción legal del embarazo. Tuvimos una importante participación nacional e internacional. Nosotros consideramos que los cambios legales se habían efectuado con apego a normas nacionales y en concordancia con diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y que contribuían a aliviar un importante problema de salud pública, como es el aborto practicado en condiciones inseguras.

La CDHDF expuso a la opinión pública que la reforma legislativa

no instaba a las mujeres a practicar abortos, sino que [...] advertía la constitucionalidad de esta norma desde el punto de vista de una libertad de decisión de aquellas mujeres que estimaban conveniente interrumpir su embarazo, y que ello se realizara en condiciones seguras, de protección a su derecho a la salud [...] la reforma no motiva ni dice: “vé y practica el aborto”; sí dice, en cambio: “tú decides”. Consideramos que eso es acorde con el manejo progresivo de los derechos humanos.

La controversia en torno a la ILE, fomentada por las posturas antagónicas de la sociedad civil, de organismos autónomos de derechos humanos y manifiesta en el papel que asumió la Procuraduría General de la República (PGR) ante el tema, motivó a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) convocara a audiencias públicas en las cuales participaron médicos, investigadores, filósofos y otros especialistas, así como el

presidente de la CDHDF, quien pidió que se le permitiera exponer los argumentos sobre el apego a los derechos humanos de la iniciativa aprobada en la ALDF.

Otro caso controvertido fueron las modificaciones de varios códigos para la tramitación de una nueva acta de nacimiento por reasignación genérica (*ley trans*), así como la aprobación de las leyes de Sociedad de Convivencia, de Voluntad Anticipada, de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Sobre estos casos, de nuevo Enóé Uranga Muñoz, activista desde hace más de 20 años del movimiento que agrupa a la comunidad LGBTI, se refiere a la participación de la CDHDF en ese proceso de cambios: “la Comisión jugó un papel muy importante en lo relativo a la ley contra la discriminación y la *ley trans*, y se incorporó con buenas aportaciones a las discusiones sobre la Ley de Sociedad de Convivencia, en las cuales desempeñó el papel de un actor de calidad y dio solidez jurídica al proyecto”.

En ese sentido la CDHDF también ha impulsado leyes con perspectiva de derechos humanos como las modificaciones legislativas de 2005 que tienen que ver con el derecho de acceso a la información pública y a la posibilidad de denunciar a las entidades oficiales que rechacen una Recomendación y persistan en violaciones a los derechos humanos que, habiendo aceptado una Recomendación, no cumplan con la misma. Lo mismo sucede con las enmiendas que facultan a la CDHDF y a los restantes organismos públicos de derechos humanos del país para interponer acciones de inconstitucionalidad.

Controversia constitucional

En ejercicio de su reciente atribución para interponer acciones de constitucionalidad, la CDHDF usó este recurso por primera vez en 2008. Rosario Laparra Chacón, titular de la Coordinación de Asuntos Jurídicos, se refiere al caso: “fue en 2008, contra la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, ya que violenta el procedimiento no jurisdiccional que ha promovido la Comisión para la reparación del daño”.

De acuerdo con dicho ordenamiento, explica, el ombudsman está obligado a entrar en un procedimiento administrativo una vez que ha emitido una resolución sobre las investigaciones que ha soportado.

La reparación en el ámbito de los derechos humanos es integral, expone Laparra Chacón:

No sólo abarca la parte económica, sino que busca evitar que las autoridades implicadas vuelvan a incurrir en prácticas que vulneren los derechos humanos. La Comisión emitía una Recomendación, y si la autoridad la aceptaba, aceptaba entonces también la reparación

integral del daño. Ahora, con la Ley de Responsabilidad Patrimonial, la CDHDF se ve sometida a un procedimiento administrativo al cual no estaba antes sujeta.

Si la Corte resuelve que tenemos que vernos sometidos a ese procedimiento, se dañaría propiamente la magistratura moral de las recomendaciones, porque dejan de tener ese carácter vinculante que adquieren cuando la autoridad las acepta. Nosotros sabemos que nuestras recomendaciones no son vinculatorias, eso lo tenemos claro, pero estos instrumentos se vuelven vinculantes en el momento en que las autoridades los aceptan, que fue un poco lo que ocurrió con el caso del *New's Divine*: la autoridad acepta la Recomendación de la Comisión y se responsabiliza de su total cumplimiento.

Víctor Morales Noble, director general de Quejas y Orientación de la CDHDF, expresa su punto de vista sobre los posibles efectos de las citadas reformas en la figura de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos:

Hasta enero de 2009, las autoridades aceptaban, prácticamente sin chistar, que teníamos derecho a pedir la reparación de daño. Decían: “está bien, voy a ver cómo lo reparo. Es una discusión sobre cuánto pago y cómo lo pago, pero no niego que lo debo de pagar”. Ése era un avance institucional. La reforma a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal pone en riesgo esa conquista. La reparación de daño no sólo debe ser monetaria, sino integral. Con los cambios ya no se reconocen las recomendaciones de la Comisión; ahora es la autoridad la que, de manera unilateral, determina el monto y las posibilidades de reclamación se restringen. Es por eso que ahora hemos interpuesto una controversia constitucional.

La Comisión como vía, puente y barrera

Víctor Brenes Berho, coordinador de Interlocución Institucional y Legislativa de la CDHDF, resume el papel que la institución ha desempeñado:

Hemos servido de puente de confianza entre las demandas de los ciudadanos y las autoridades. La Comisión atiende a todo aquel que acude a ella en busca de ayuda, sin importar quien sea. La opinión institucional tiene mucho peso; cuando hay un tema importante de discusión legislativa relacionada con los derechos humanos, por lo general esos órganos legislativos nos piden nuestra opinión. Cuando comienzan los debates, perfilamos cuál es nuestra postura y los diputados empiezan a decantar por dónde van.

Reconoce, sin embargo, los límites de la actuación institucional. Y se refiere con ello a la ley de extinción de dominio, un proyecto que primero impulsaron las autoridades capitalinas y que luego retomó el gobierno federal como un elemento adicional en el combate al crimen organizado. “Nosotros nos opusimos siempre a esa reforma, por

sus implicaciones en detrimento de los derechos humanos: tú no puedes combatir el delito cometiendo delitos”, comenta Víctor Brenes Berho.

Y ejemplifica: “yo te rento a ti, por ejemplo, una bodega, y firmamos el correspondiente contrato de arrendamiento, pero tú no eres responsable de que yo le dé uso ilegal, de que la emplee para cometer delitos”. Ahora, con los cambios promovidos en el Distrito Federal y en el resto país, el propietario de un bien inmobiliario puede perder sus derechos si la autoridad señala que ese espacio fue ocupado para desarrollar actividades criminales. Las reformas legislativas en tal sentido prosperaron, a pesar de la oposición de la CDHDF.

Más allá de atribuciones y límites del ombudsman capitalino, la autoridad moral conquistada en tres lustros de existencia y fortalecida en años recientes, le permite pronunciarse sobre temas controvertidos –aunque también, en algunos casos, sus opiniones no sean seguidas por las autoridades respectivas–, con la seguridad de que su voz será escuchada tal y como ocurrió el 8 de mayo de 2009 cuando se formuló la solicitud para la derogación de la flagrancia equiparada y el arraigo –que se incluyeron ya en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal–, debido a que considera que alientan la violación a los derechos humanos, particularmente las detenciones arbitrarias y la práctica de la tortura. La Comisión advirtió entonces que la figura del arraigo ha sido cuestionada por especialistas y por la ONU.

En este contexto, todas las actividades que se desarrollan en la ALDF tienen un seguimiento cotidiano de la CDHDF. Lo mismo ocurre con las cámaras de Diputados y Senadores. Ello se realiza para conocer las iniciativas que podrían tener efectos en la garantía de los derechos humanos. Brenes Berho afirma que la Comisión, más allá de sus obligaciones legales –como la rendición anual de un informe ante la ALDF–, tiene la necesidad de estar en contacto permanente y tener un canal de comunicación directo con los órganos legislativos para retroalimentar a todas las áreas institucionales e informar a sus funcionarias y funcionarios, además de que el desempeño de ese papel le permite realizar funciones de cabildeo.

El coordinador de Interlocución Institucional y Legislativa de la CDHDF pormenoriza sobre el seguimiento de las actividades de la ALDF:

Tenemos una base muy completa de todas las iniciativas que se han presentado desde el sexenio pasado; legislador por legislador, cuántas reformas y puntos de acuerdo hay, qué artículos se pretende modificar. Toda esa información es analizada de acuerdo con sus implicaciones en los derechos humanos. Cubrir las actividades legislativas es muy difícil, por las numerosas iniciativas que se generan. En los casos de las cámaras de Diputados y Senadores –órganos federales–, nos enfocamos en los temas que afectan a los organismos públicos de derechos humanos.

El seguimiento del trabajo legislativo contribuye así, indirectamente, al fortalecimiento institucional; ayuda a que la Comisión –involucrada a fondo en los asuntos locales–, no pierda la perspectiva sobre lo que acontece en el ámbito nacional; es decir, no pasen desapercibidos grandes fenómenos sociales, con repercusiones en detrimento de los derechos humanos, tales como la ESCI, de la que se refirió el informe respectivo y para el cual se logró una muy buena articulación con legisladores de todas las fuerzas políticas, y que fue abordado para multiplicar las sinergias en conjunción con las OSC.

“Se trataba de ir uniendo pequeños eslabones para poder crear una cadena contra la trata de personas y la explotación sexual. Los legisladores reaccionaron muy bien, porque no han tenido recelo en decir ‘ésta iniciativa es mía y esta no es mía’. Y otra cosa muy valiosa: no se trata de que la Comisión siempre tenga que desempeñar un papel protagónico; lo importante es que ayude a crear vínculos de interacción”, recuerda Brenes Berho.

En ese sentido, la Comisión también impulsa iniciativas en beneficio de la población capitalina, como la relativa a los derechos de las y los trabajadores sexuales, proyectos que a veces no prosperan, pero que ponen en la agenda de la discusión pública temas que habían sido dejados de lado o que difícilmente hubieran sido tratados en las discusiones legislativas; o de plano, que hubieran ido a parar, perdidos quizá para siempre, al complejo laberinto de los debates políticos. En la ALDF en ocasiones se elaboran proyectos cuya paternidad no siempre es clara: la iniciativa de Ley de Voluntad Anticipada fue formulada por una diputada panista pero debido a conflictos internos en esa fracción parlamentaria, finalmente vio la luz gracias a las gestiones de un representante perredista.

El trabajo de la CDHDF no se agota en el seguimiento de las actividades legislativas o en el cabildeo para promover iniciativas en defensa de los derechos humanos. Con todo y la ya citada limitación de sus atribuciones en la materia, impulsa, por citar algunos casos, la aprobación de una ley contra la tortura en el Distrito Federal y otra sobre una reforma integral al sistema de reclusorios. La Comisión ha sido consultada sobre este tema y aporta desinteresadamente todo el trabajo realizado al respecto. De igual modo, hace llegar a las y los legisladores los informes especiales que han presentado sobre los problemas que afectan la calidad de vida de la población capitalina o acerca de la endeble situación de garantía de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad.

La Comisión, resalta Brenes Berho, emite recomendaciones, presenta informes especiales, produce materiales y se pronuncia sobre numerosos asuntos que podrían llegar a afectar los derechos humanos de las y los habitantes de la ciudad de México.

La CDHDF nutre la retroalimentación de los órganos legislativos y los mantiene actualizados sobre diversos problemas capitalinos. Se ha convertido en una especie de pararrayos que ayuda a contener conflictos. Normalmente, los diputados suelen tener sus oficinas y módu-

los de atención ciudadana fuera del Congreso de la Unión o [de] la Asamblea Legislativa, espacios adonde llega la gente en busca de ayuda. Muchas de esas personas llegan a la Comisión no sólo a tramitar quejas, sino en busca de orientación. Nosotros recibimos muchos asuntos que los propios legisladores no saben de qué se tratan.

En un ejercicio de prospectiva, la coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Comisión, Rosario Laparra Chacón, marca un tema sobre el cual, aunque está pendiente, ya se trabaja activamente: la Ley de Derechos Humanos local. “Se trata de impulsar la ley de la defensoría de los habitantes del Distrito Federal, mediante la cual los organismos públicos de derechos humanos asuman el interés ciudadano desde un punto de vista integral, que no se restrinja a atender solamente los actos de autoridad, sino que abarque la perspectiva de progresividad de los derechos humanos.”

Educación, derechos humanos y espacio público

¿Cuál ha sido la principal aportación del área educativa de la CDHDF al diseño de políticas públicas y apropiación por parte de la sociedad de espacios públicos que incluyan una perspectiva de los derechos humanos?

La respuesta es de Daniel Ponce Vázquez, director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos: “la intervención del ombudsman capitalino, utilizando la educación como punta de lanza, fue clave para detener estrategias como la de Mochila Segura, un programa contra la violencia juvenil y el consumo de drogas que incluía la aplicación de un examen antidopaje a los estudiantes, porque ponía en riesgo los derechos humanos de los escolares”.

Era evidente que el programa oficial, elaborado con buenas intenciones, provocaría como efecto no deseado la estigmatización de las y los jóvenes y afectaciones en su identidad. Advierte Ponce Vázquez:

Los padres no estaban preparados para hacer frente a los problemas derivados del examen antidopaje. Iba a generar violencia en las escuelas. A los jóvenes les iban a preguntar de qué escuela venían, y qué iba a pasar cuando se supiera que procedían de un plantel con alto índice criminalidad y consumo de drogas. Eso lo paramos en seco. En contraparte, la Comisión, junto con organizaciones de la sociedad civil, impulsó proyectos como Construye T, que también atacaban el problema de las bandas y pandillas pero con un enfoque más participativo.

Ponce Vázquez resalta otra de las importantes acciones educativas desarrolladas por la Comisión: la capacitación en derechos humanos de las y los servidores públicos como factor para incidir en políticas públicas. En un principio, la Comisión empezó a impartir cursos a elementos de la Secretaría de Seguridad Pública local y de la PGJDF, dos

de las dependencias más relacionadas con denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, y paulatinamente ese trabajo se fue extendiendo hacia otras áreas de la administración pública.

“Ésa era una labor en la que, por decirlo en términos figurados, se mezclaba el agua sucia con la potable –indica el funcionario–. El carácter duro de las recomendaciones de la Comisión propiciaba la reticencia de las autoridades para que se le permitiera al ombudsman conocer sus programas formativos sobre seguridad o procuración de justicia. El agua limpia, la parte educativa, se contaminaba con la sucia, las acciones de defensa”, lo cual enrarecía la interlocución con las autoridades. Ante ese problema, añade Ponce Vázquez, “si bien no pudimos entrar por la puerta, tuvimos que intentar meternos por la ventana, y entonces se planteó una propuesta de trabajo con el sistema penitenciario y con el Metro, que fueron las ventanas por donde nos colamos. Si no podíamos trabajar con la Procuraduría ni con Seguridad Pública, entonces lo haríamos con las delegaciones”.

Todo eso fue necesario. Pero aún falta aludir el elemento clave de este proceso: “hicimos algo importante, como parte fundamental de nuestra apuesta, y fue mostrar que nuestro papel era fortalecer las capacidades de los servidores públicos y *empoderarlos*, puesto que nadie da lo que no tiene”. El director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF formula una pregunta capital sobre el tema: “¿cómo queremos que un servidor público sea alguien que protege los derechos humanos si no se reconoce como sujeto de esos derechos?”

Un caso paradigmático de la importancia del trabajo educativo de la Comisión con el sector público es el del Metro, columna vertebral del Sistema de Transporte Colectivo. Allí se expresan muchas de las contradicciones urbanas. La CDHDF atendió, hace años, denuncias sobre violaciones al derecho a la no discriminación, algunas de las cuales culminaron en abusos policiacos en donde hubo, incluso, excesos en la utilización de la fuerza. La autonomía de las decisiones del ombudsman capitalino en defensa de los derechos humanos lo colocó en un estado de confrontación con la autoridad, que no entendía por completo el sentido de las recomendaciones institucionales y respondía a ellas con una actitud negativa.

Relata Ponce Vázquez que “hubo un momento en el que se derrumbaron las barreras que impedían entender las implicaciones del derecho a la no discriminación, y ¡vaya que nos costó trabajo!, porque los directivos del Metro, *tiro por viaje*, negaban totalmente violaciones a derechos humanos en ese aspecto”. Tuvo que darse un cambio de administración en esa entidad pública para que se restablecieran las relaciones entre dicha autoridad y la CDHDF, y a partir de entonces se emprendieron nuevas acciones educativas en defensa de los derechos humanos de la población capitalina.

En la actualidad, las acciones educativas del ombudsman en el Metro se extienden hasta la actuación de boleteros y boleteras, vigilantes, gerentes y otros directivos. Resumida la situación, esto da cabida a recordar que las cosas no fueron tan sencillas.

Entre el mar de anécdotas, Daniel Ponce Vázquez elige una:

Todo comenzó cuando llegó un gerente y nos dijo: “Ajá, ¿entonces ya no le puedo decir *joto* a mi trabajador?” A partir de ahí empezaron a romperse paradigmas y esquemas. Se inició una labor de convencimiento de centenares de trabajadores que se han puesto en los zapatos de otros. Una boletera nos dijo: “Yo a diario no recibo más que ofensas y mentadas de muchos usuarios que me exigen ‘¿me cambias este billete, *hija de tal por cual*’. ¿Cómo respeto yo los derechos humanos de ese señor que, de entrada, me está ofendiendo?” Actuar con esos grupos, con esas dinámicas, no es fácil.

De modo indirecto, la CDHDF pudo participar en la capacitación en derechos humanos de elementos del grupo de fuerza de reacción de la policía capitalina, que realizaban funciones de vigilancia en el Metro, o de personal que laboraba en el sistema penitenciario.

Así se conformó la sistematización de experiencias y la planeación de cursos de formación, las cuales culminaron en el Programa de Promoción Territorial de los Derechos Humanos –que se aplica en las 16 delegaciones capitalinas– y en el papel de la CDHDF en la impartición de 11 diplomados, en colaboración con autoridades, sociedad civil e instituciones académicas. Todo ello encaminado a hacer de las políticas públicas un factor de ejercicio de los derechos humanos, lo mismo que en los espacios institucionales y de servicios a la ciudadanía en la ciudad de México.

No podría faltar en el recuento del trabajo en educación y promoción de los derechos humanos en los espacios públicos, el papel que ha tenido año tras año, desde 2002, la Feria de los Derechos Humanos en el Zócalo de la ciudad, y los dos festivales internacionales de cine sobre derechos humanos.

A las ferias, cada año han acudido miles de personas, entre niños y niñas, jóvenes, personas de todas las edades e integrantes de comunidades que conforman el abanico de diversidad identitaria que hay en la ciudad, y que participan en talleres, asisten a funciones de teatro, exhibiciones cinematográficas, escuchan cuentos, observan exposiciones y de más actividades que tienen en el tema de los derechos humanos su materia prima, y la abordan a partir de diversos enfoques: desde las espectaculares “luchas libres”, que “se debaten” en el *ring* de las ideas y el derecho a la ciudad, hasta los divertidos juegos como Métele un gol a la impunidad.

En la séptima edición de la Feria, llevada a cabo el domingo 7 de diciembre de 2008, a lo largo de 12 horas continuas, y en el marco de la campaña Tú tienes derechos, conócelos, vívelos y exígelos, organizaciones de la sociedad civil, instancias públicas locales y federales, organismos internacionales, representantes de la embajada de Francia en México y de algunas organizaciones de la iniciativa privada, contribuyeron a este gran evento, que se propone que la gente conozca, en forma divertida, distintas formas de ver y vivir los derechos humanos, y de apropiarse del espacio público desde esta perspectiva.

Además de escuchar música a ritmo de rock, rap, jazz, ska, y beat box que interpretaron, entre otros, los grupos La Guillotina, Los Disidentes y Reacción, los asistentes pudieron asistir a talleres sobre lenguaje de señas mexicano, aprendizaje de braille, o asistir a la presentación de obras teatrales como *El circo de cristal*, *Biografías amorosas*, *Las otras monografías*, con el tema de los derechos humanos como eje, lo mismo que las exposiciones fotográficas Oaxaca: Resistencia y Represión y México, Tradición de Asilo y Refugio, y muchas otras actividades.

En cuanto a los dos festivales internacionales de cine que se han llevado a cabo, considerados experiencias inéditas en América Latina, o como dijera la actriz y vocera de Fundación Cinépolis, Diana Bracho, “todo un hallazgo importante” (el vincular el séptimo arte con los derechos humanos para promoverlos entre la sociedad), ha sido el espacio ideal para que cineastas mexicanos y de otras nacionalidades aborden temas como libertad de expresión, migración, discriminación, preferencia sexual, dictaduras, corrupción, explotación sexual comercial infantil, secuestro, obesidad, medio ambiente y especies en peligro de extinción, entre otros.

Ha sido también el espacio donde se ha reunido a organizaciones y a personalidades dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, como la OACNUDH y Amnistía Internacional, con otras que ven en este tema una causa relevante a la que pueden hacer notables aportaciones, como la Fundación Cinépolis, Ambulante Gira de Documentales, Amnistía Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Embajada de Francia, Reforestemos México y la Secretaría del Medio Ambiente capitalina, unidas en la realización del Segundo Festival Internacional de Cine en Derechos Humanos, ¡Es de Tod@s!, realizado en agosto de 2009 con la proyección de más de 50 películas, cortometrajes y documentales nacionales y extranjeros.

Como estrategia educativa, de promoción y difusión, las ferias de los Derechos Humanos y los festivales internacionales de Cine en Derechos Humanos son ocasión ideal para que los asistentes reciban un caudal de información y experiencias lúdicas y creativas sobre los derechos humanos que son, a fin de cuentas, los derechos de todos y cada uno de las y los ciudadanos de esta gran capital que es el Distrito Federal, y de este gran país que es México.

- v. Un programa de derechos humanos para la ciudad:
herramientas, avances y retos en la construcción
de una nueva cultura**

*Me parece inédito un ejercicio de esta naturaleza
porque se participó en un plano de igualdad y de libertad
con la sociedad civil, con las instituciones académicas
y con muchas personas que han luchado, se han preocupado,
han exigido, han demandado o han seguido diferentes temas relativos
a los derechos de las personas.
Y me parece también inédito porque fija
cuáles son las líneas de acción que vamos a seguir,
cómo vamos a lograr esos objetivos, cómo vamos a garantizar
el pleno ejercicio de todos los derechos para todas y para todos,
que es el objetivo último de todo lo que hacemos;
realmente ése debería ser el objetivo último de toda la acción pública,
lo demás son instrumentos para llegar ahí.
Entonces, es un gran compromiso para el gobierno de la ciudad de México.*
Marcelo Ebrard Casaubon, jefe de Gobierno del Distrito Federal, acerca
del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Los derechos humanos en la ciudad: el Diagnóstico y el Programa, valiosas herramientas

Aunque muchos gobiernos todavía no lo asumen, el respeto y la protección a los derechos humanos son indicadores fundamentales para medir la gobernabilidad de un sistema democrático. De ahí la importancia de conocer a profundidad lo que pasa en nuestro entorno a este respecto, a través de mecanismos participativos e incluyentes que tengan el aval de todas las partes involucradas.

Eso es precisamente el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, que fue el primer paso hacia la elaboración del Programa de Derechos Humanos para la capital, en cuya elaboración participaron organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, el GDF, el TSJDF, la ALDF y la CDHDF, todos bajo la observación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con el fin de proponer un cambio de paradigma sobre el funcionamiento de las instituciones, la legislación vigente y las políticas públicas para garantizar los derechos de las personas que habitan y transitan en la ciudad de México.

Este trabajo conjunto representa, además, el compromiso de todas las partes para llevar a cabo las reformas estructurales, legales y presupuestales que se deriven del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que es la consecuencia natural del Diagnóstico. Así lo establece la OACNUDH en su documento interno Participación de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos del Distrito Federal:

El diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal resulta un proceso incluyente, plural y ampliamente participativo, en donde las voces de todas las partes se ven reflejadas [...] es un primer ejercicio de identificación de los principales problemas y obstáculos que impiden el cumplimiento cabal de las obligaciones del Estado mexicano contenidas en el orden jurídico nacional, incluyendo las que emanan del derecho internacional de los derechos humanos, así como [para] implementar las recomendaciones hechas por distintos organismos nacionales e internacionales en la materia.

La realización del Diagnóstico constituyó, así, un hecho sin precedente en la vida del país debido a la amplia convocatoria a la participación de la sociedad en su conjunto, a través de las más diversas instancias. La OACNUDH abunda:

La armonización de las normas y estándares de derechos humanos debe ser una de las primeras prioridades de los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales en esta materia, y así iniciar una transformación política y cultural que conlleve a hacer realidad todos los derechos humanos para todas las personas.

En este sentido, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en el marco del Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación,⁹⁵ presentó una propuesta de colaboración para elaborar diagnósticos sobre la situación de derechos humanos en los estados (diagnóstico estatal), con el objeto de identificar los principales retos que dificultan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en las entidades federativas, y generar propuestas de acciones concretas para un programa estatal de derechos humanos.

Esta propuesta de la OACNUDH implica la conformación de Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos (EAPDH) en las entidades federativas, que permiten que los diagnósticos estatales sirvan como punto de encuentro de los diversos actores del Estado y de la sociedad civil. Este mecanismo enriquece el proceso de elaboración y lo coloca al mismo nivel de importancia que su resultado.

El *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* no tiene precedentes ni en México ni en el mundo, ya que en su elaboración participaron el Gobierno del Distrito Federal, organizaciones de la sociedad civil, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal Superior de Justicia, la Asamblea Legislativa, e instituciones académicas.

Es importante destacar la valoración que da la Oficina a la gestión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ya que como Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, su papel fue decisivo para coordinar a los distintos actores que intervinieron en el

⁹⁵ Este acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2005.

proceso y para que el Diagnóstico tuviera la solidez necesaria como herramienta idónea para el desarrollo del Programa de Derechos Humanos.

La Oficina tomó como referente las resoluciones de la antes Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas así como de la Asamblea General⁹⁶ [sustituída por el ahora Consejo de Derechos Humanos], relativas a las instituciones nacionales de derechos humanos, para considerar a estas últimas los entes por naturaleza para liderar estos procesos, por supuesto trasladando los principios a los estados de la república en tanto México es un Estado federado.

Al respecto, Alberto Brunori, representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, afirma:

El *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* fue concluido hace un año. Este impulso dio como resultado el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* (PDHDF), ejercicio pionero en el mundo y que servirá como modelo e inspiración a estados y localidades que decidan embarcarse en un proceso similar.

El proceso de diseño y elaboración del PDHDF fue tan importante como el resultado mismo. Éste es resultado de la participación plural y democrática de las instituciones que constituyen el Comité Coordinador —la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, organizaciones de la sociedad civil, la academia, los tres poderes del Distrito Federal y la OACNUDH como observadora permanente— y de cientos de personas que participaron en discusiones previas. Este espacio de discusión y deliberación es prueba fehaciente de que la negociación fundamentada en principios democráticos puede ser la ruta hacia la formulación de políticas participativas.

El PDHDF es un modelo de elaboración de políticas públicas centrado en los derechos humanos cuyo objetivo es respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal. Con la creación del PDHDF nos enfrentamos a un reto enorme: transitar el camino hacia su puesta en práctica. La implementación exitosa dependerá de una serie de condiciones. Resulta imprescindible que cada una de las acciones propuestas reciba asignaciones monetarias suficientes y que el PDHDF se convierta, así, en una prioridad gubernamental. En este sentido, se está trabajando ya en transversalizar la perspectiva de derechos humanos en el presupuesto de la ciudad.

Es vital también mantener el nivel de compromiso de cada una de las instituciones participantes y su voluntad de continuar trabajando en este proceso. Ineludiblemente, el PDHDF debe ser institucionalizado y convertirse en una política de Estado, de manera que perdure en el tiempo y pueda cumplir con su ambicioso objetivo. Por último, las miras deben ponerse en establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación en el que confluyan una pluralidad de actores e instituciones.

⁹⁶ Resolución 1992/54 del 3 de marzo de 1992, y Resolución A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

Es motivo de orgullo para la OACNUDH haber impulsado el proceso del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos –junto con la participación plural y democrática de numerosas instituciones– y verlo madurar hasta convertirse en una política pública con enfoque de derechos humanos.

Sintonía

Fruto de esa primera valoración a nivel nacional fue la obligación de que cada entidad de la república replicara la experiencia y planteara la forma de resolver las irregularidades y las carencias por medio de un programa de derechos humanos.

La OACNUDH impulsó la realización de reuniones de coordinación a nivel nacional con la presencia de los representantes de los gobiernos estatales, pero fue escasa la respuesta. Amerigo Incalcaterra, representante en ese momento de la OACNUDH en nuestro país, relata que, en el caso de la CDHDF, de inmediato se estableció una sintonía: “Emilio Álvarez Icaza veía en este trabajo la función propia de una comisión de derechos humanos, ese ejercicio tan participativo realmente tuvo un eco muy bueno por parte de la Comisión y con ellos pudimos empezar a trabajar en el Distrito Federal”. De las 32 entidades federativas, explica Incalcaterra, solamente se pudo avanzar en el estado de Guerrero y en el Distrito Federal.

En su opinión, no había condiciones para realizar el ejercicio por falta de voluntad política por parte de los gobiernos, pero también de algunas comisiones estatales de derechos humanos. Por otro lado, las organizaciones sociales tenían desconfianza de participar con los gobiernos en alguna iniciativa.

En el Distrito Federal, la CDHDF asumió el reto de coordinar este trabajo, el cual, además de todo, ha sido un ejercicio de ciudadanía muy importante. Incalcaterra lo define de esta manera:

Es un ejercicio de ciudadanía único en el mundo, porque no hay ninguna otra experiencia de esta índole. Hacer reales los derechos implica que las y los ciudadanos sean partícipes de las soluciones, y creo que ha dado el resultado que queríamos. Creo que eso ha permitido tener una interlocución muy válida entre los distintos actores.

Para llevar a cabo este ejercicio, la Comisión fungió como Secretaría Técnica en el proceso de elaboración del Diagnóstico. Como tal, además de coordinar y trabajar en la preparación del documento y las propuestas, llevó a cabo acciones operativas, de comunicación y de coordinación.

Específicamente, convocó y organizó 21 sesiones ordinarias y dos extraordinarias del Comité Coordinador del Diagnóstico; así como reuniones con distintos grupos de

trabajo, tales como, el encargado de definir la metodología, el de presupuestos y la comisión de medios.

Asimismo, se organizó un seminario para la revisión de borradores y se coordinaron distintas mesas con expertas y expertos en los diferentes temas que componen el documento.

De esta forma, el Diagnóstico permitió tener una fotografía del Estado de la situación de cumplimiento de los derechos humanos en la ciudad hacia 2007. El propósito fundamental de este instrumento es constituirse como un mapa de ruta de lo que debe ocurrir en los siguientes años para que los derechos de la ciudadanía no sólo no se violen, sino también que se garantice su ejercicio y se eviten violaciones.

El objetivo es que ambos ejercicios, el Diagnóstico y el Programa, se transformen en políticas de Estado. Por ello, desde el Comité Coordinador se ha impulsado la creación de una ley de derechos humanos para el Distrito Federal, no para definir las obligaciones del Estado, pues éstas ya existen, sino para definir mecanismos para su cumplimiento.

En virtud de esa ley, el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), por ejemplo, tendría que desarrollar un programa de ajustes para hacer accesibles sus instalaciones a las personas con discapacidad. Puede ser que alcanzar esta meta lleve muchos años, pero al final de cuentas la tendrá que cumplir porque se deriva del Programa.

Por ahora, “a partir de la creación de una agenda común en materia de derechos humanos [...] nos encontramos en el camino del reconocimiento, la exigibilidad, la justiciabilidad y la construcción de políticas públicas en derechos humanos dirigidos a la construcción de nuestra democracia, cuyo objetivo final es que quienes habitan y transitan [en] la ciudad estén en mejor condición”, planteó Emilio Álvarez Icaza Longoria al presentar el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. Por su parte, Juan José García Ochoa, subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, reconoce el valor de la participación de quienes hicieron posibles estas herramientas:

No será un asunto fácil, seguramente, pero ya sabemos por dónde, ya consensamos entre todos los actores en dónde estamos; ya no sólo es la opinión del gobierno, ya no sólo es la opinión de la Comisión, es la opinión del gobierno, de la Comisión, de las OSC, de la academia, de muchos expertos [sobre] dónde estamos y a dónde debemos ir. Creo que ese paso es fundamental para la ciudad, ése es el principal hallazgo del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*.

Esta investigación está basada en la revisión al cumplimiento de las obligaciones que tienen las instancias públicas del Distrito Federal en materia de derechos humanos. Para ello se determinaron tres núcleos problemáticos: seguridad humana, democracia y derechos humanos, y sistema de justicia; y se estudiaron 15 derechos y 10 grupos de población.

Magdy Martínez-Solimán, coordinador residente del Sistema de Naciones Unidas en México, asegura que no conoce un instrumento igual:

Yo creo que el Diagnóstico es apabullante en su dimensión, en su seriedad, en su profundidad, en su amplitud. Me parece uno de los esfuerzos más importantes que se hacen en el país; no conozco un instrumento igual. Me parece, por lo tanto, una vez más, que comprobamos que la Comisión del Distrito Federal está a la vanguardia. Un poco de herramientas, productos, actividades, capacidad de análisis y a lo mejor por eso el gobierno del Distrito Federal le debe mucho a su Comisión de Derechos Humanos, en la medida en que tiene ahí siempre un buen instrumento para analizar si sus políticas públicas tienen éxito o no, si amplían o no consiguen reforzar el cumplimiento de los derechos a que los ciudadanos están amparados.

Para Martínez-Solimán, la metodología utilizada es de gran modernidad y, como instrumento es muy democrático, en el sentido de que recogió muchísimas voces muy plurales, lo que enriqueció la información obtenida a partir de la queja individual. Es, además, “una herramienta creíble”.

En opinión de Clara Jusidman Rapoport, presidenta honoraria de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A. C. (Incide Social) y consejera de la CDHDF, la Comisión debe realizar el trabajo diario de atención de quejas, pero considera que una mejor manera de construir ciudadanía es a través de ejercicios como el diagnóstico de derechos humanos, en los que se logra establecer un diálogo y un intercambio muy rico entre los diferentes sectores. No obstante:

Otro ingrediente fundamental para alcanzar el éxito en las tareas de un órgano autónomo con las características de la Comisión, tomando en cuenta que sus recomendaciones públicas no tienen carácter vinculatorio, consiste en la capacidad y la voluntad de las partes involucradas para mantener una comunicación fluida y un diálogo respetuoso, que permiten escuchar, atender, reconocer, sancionar, corregir y, en su caso, reparar las violaciones a los derechos humanos.⁹⁷

Este aspecto es fundamental pues, de acuerdo con lo planteado por el ombudsman durante la presentación del Diagnóstico, éste “representa el primer escalón para la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos, que incorpore a la ciudadanía en la toma de decisiones y corrija los errores y deficiencias de la administración pública capitalina”.⁹⁸

⁹⁷ Clara Jusidman Rapoport, mensaje pronunciado durante la presentación del *Informe anual 2008* ante la ciudadanía, Museo Interactivo de Economía (MIDE), México, D. F., 22 de abril de 2009.

⁹⁸ Emilio Álvarez Icaza Longoria, discurso emitido durante la presentación del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, Centro Cultural Estación Indianilla, México, D. F., 7 de mayo de 2008.

La perspectiva fue que el Diagnóstico se traduciera en la implementación de un programa con acciones específicas que permitiera resolver de manera integral los problemas estructurales detectados, e impulsar proyectos y políticas públicas en pro de los derechos fundamentales, para lo cual sería necesaria la sinergia entre los diversos actores sociales.

Las principales recomendaciones que emitió la CDHDF para este fin fueron: elaborar un programa de derechos humanos basado en el Diagnóstico, lo que implicaría crear un mecanismo de actualización de éste, seguimiento y evaluación del Programa, así como un fondo autónomo para su cumplimiento, con participación obligatoria del Gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones políticas.

Además, garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de acción se sustenten en un enfoque de derechos humanos y de género; que se crearan espacios efectivos de participación para la sociedad y que articularan las estrategias y esfuerzos institucionales enfocados a grupos específicos de población.

Otros aspectos muy puntuales que se plantearon son la necesidad de desarrollar la armonización legislativa y llenar los vacíos legales, crear el instituto de estadística local, así como presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género.

Finalmente, se indicó que es indispensable mejorar la coordinación entre los órdenes de gobierno –federal, zona metropolitana y delegaciones políticas– y capacitar a las y los servidores públicos de todas las instituciones en materia de derechos humanos, aspectos en los cuales la CDHDF ya lleva un buen camino andado.

Así lo reconoció el jefe de Gobierno de Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon, durante la presentación ante la sociedad del octavo y último informe del presidente de la CDHDF, el 22 de abril de 2009, en el Museo Interactivo de Economía (MIDE). Éstas fueron sus palabras:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal surgió con un gran debate sobre sus alcances, su relación con la administración y la impartición de justicia, con el poder público: hasta dónde debían llegar sus poderes. Y ahora, a 15 años de distancia, que es un periodo corto de tiempo, podemos decir que fue un gran acierto crear esta institución, que hoy es una institución vital para nuestra ciudad.

No sólo fue un acierto crear la institución; debo decir también y creo que en ello coincidiremos la inmensa mayoría de quienes vivimos en la ciudad que la Comisión ha evolucionado en su papel [y] sus objetivos durante el periodo a cargo del maestro Emilio Álvarez Icaza y del Consejo que hoy aquí está presente.

Ha evolucionado esta Comisión. Hoy la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal está proponiendo, y en buena medida definiendo, políticas públicas que debemos seguir; porque es evidente que una comisión de derechos humanos debe, en primera instancia, atender las quejas, los abusos, las arbitrariedades, y defender los derechos de las personas. Eso es evidente, eso lo ha hecho con creces la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pero también es evidente que la Comisión debe proponer, promover, y en

muchos casos conducir o coordinar la definición de políticas públicas de Estado que permitan resolver los problemas estructurales, fundamentales que han permanecido durante muchos años, y ese mérito corresponde, sin duda alguna, a la actual gestión de la Comisión de Derechos Humanos [del Distrito Federal].

Por otra parte, debo decir que la relación entre el gobierno, la administración de la ciudad, y la Comisión de Derechos Humanos [del Distrito Federal], de casi todos los entes públicos, en particular de la administración, siempre inicia con una relación difícil. No es una relación fácil; yo diría que tiende a ser una relación muy difícil.

Cuando se comparten diagnóstico[s], cuando se instituye un ámbito en donde se pueda deliberar, y entonces un servidor público no tenga que defender todo –porque supone que debe de defender todo tal cual está, o casi explicar todo tal cual está– y quienes están por parte de la sociedad civil y de las instituciones académicas empiecen a compartir las dificultades para hacer las cosas –porque hay que conseguir recursos, hay que diseñar instituciones–, cuando eso ocurre se pasa de una relación defensiva a una relación diferente, en donde se puede compartir, entender y escuchar los argumentos cuando hay diferencias en puntos de vista y políticas. Se puede trazar una ruta de conseguir algunos objetivos importantes que compartimos y a mí me parece que para nosotros es un imperativo ético. ¿Por qué digo eso?, porque somos un gobierno de izquierda y la izquierda se funda con los derechos del hombre, hoy buena parte de lo que son los derechos humanos; entonces para nosotros es un imperativo ético, además de político. Entonces, lo que hemos tratado de hacer es realmente buscar un compromiso con esta agenda, tomar muy en serio lo que la Comisión de Derechos Humanos [del Distrito Federal] establece, tanto en sus recomendaciones como respecto a las políticas que debieran seguirse.

No quiere decir que haya unanimidad necesariamente, pero quiere decir que compartimos objetivos y que la función de la administración que encabezo –y eso es como lo hemos pensado– es respaldar el avance en las políticas públicas que realmente modifiquen la situación.

Se elaboró un diagnóstico a iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Gran trabajo, participaron muchísimas personas e instituciones, que nos dice dónde estamos, que nos dice cuáles son los problemas que tenemos, que nos dice y nos señala la persistencia también de dificultades que ponen en riesgo el ejercicio pleno de los derechos de las personas.

Ese diagnóstico seguramente va a llevar a que dentro de –espero no 15 años; menos– quizá una década se pueda hacer otro diagnóstico. Ya no seremos nosotros, sino quienes nos sucedan en las instituciones, y que ojalá –para eso trabajamos–, cuando se haga ese diagnóstico no se va a decir que se resolvió todo, pero se tendrá que decir, –seguramente, si hacemos nuestro trabajo–, que la situación es mucho mejor, o que empiezan a cambiar las cosas o que han cambiado muchas cosas.

Finalmente, ése es el objetivo y en buena medida se lo debemos a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y muy especialmente a su presidente, a quien hoy le testimonio mi reconocimiento público, al maestro Álvarez Icaza.

Poco antes del octavo informe anual, en un hecho también sin precedente, la CDHDF, el GDF, la ALDF y organizaciones académicas y de la sociedad civil presentaron el Diagnóstico ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 17 de marzo de 2009, y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tres días después.

Ante el Consejo, en Ginebra, Suiza, se expuso que el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* busca ser un programa de Estado que plantee metas prioritarias en materia de derechos humanos para alcanzar el corto, mediano y largo plazos, de aquí al 2020. Y ante la CIDH, en Washington, D. C., Emilio Álvarez Icaza Longoria destacó que este ejercicio es una apuesta por un modelo de cooperación internacional, plural y transparente, donde las decisiones se toman por consenso.

Haber desarrollado ese nivel de comunicación, esa capacidad de interlocución y proyección del Diagnóstico, permitió dar otro importante paso al cierre de la gestión del ombudsman capitalino: la presentación pública del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* y su oficialización como acuerdo, que hace obligatorio su cumplimiento en las dependencias del Gobierno del Distrito Federal.

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en perspectiva

Después del Diagnóstico, el siguiente eslabón en esta cadena de construcción de una nueva cultura fue la presentación del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* el 25 de agosto de 2009.

Realizado con la colaboración de numerosas instancias, entre ellas la OACNUDH, el GDF y el TSJDF; organizaciones de la sociedad civil como el Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C., (GIRE); Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.; la Red por los Derechos de la Infancia en México; el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C.; Católicas por el Derecho a Decidir, A. C.; Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios (DECA) Equipo Pueblo, A. C.; e instituciones de educación superior como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y la Universidad Panamericana (UP), entre otras, que trabajaron en estrecha coordinación con la CDHDF, este programa determina las acciones que deben realizar los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los organismos autónomos, en materia de reformulación de políticas públicas, reformas legales y demás iniciativas.

El *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* propone 2 412 líneas estratégicas de acción, unidades responsables de su ejecución, —específicamente los tres poderes públicos en el Distrito Federal, y plazos de cumplimiento de aquí al 2020 sobre 25 temas. Además, se complementa con otras dos grandes tareas: la agenda legislativa, para dar a la próxima Legislatura una perspectiva de cuál sería la tarea mínima en dichos temas para la ciudad; y la elaboración de indicadores sobre resultados de ges-

tión y de impacto para esos 25 temas, de manera que se pueda medir el avance de la política pública.

Cada tema integra un capítulo del Programa, y en ellos se definen las acciones específicas a realizar, el plazo para llevarlas a cabo, y el tipo de instituciones que deben intervenir para garantizar los derechos a la seguridad, educación, salud, agua, información pública, igualdad, justicia, vivienda adecuada o trabajo, entre los principales.

El Programa especifica acciones para defender los derechos de grupos de población vulnerable, como mujeres, niñas y niños, personas adultas mayores, personas que viven en reclusión, víctimas de explotación sexual, comunidad LGBTI, personas indígenas, personas con discapacidad y personas que viven en situación de calle, entre otros.

Algunas de estas acciones son, por ejemplo, que hacia diciembre de 2020 exista un fondo de reparación del daño para víctimas de violaciones a los derechos humanos, el cual sea operado por un consejo interinstitucional que tenga atribuciones para determinar el destino del dinero.

En cuanto a seguridad, se establece que hacia 2012 haya un cuerpo policial mixto, especializado en intervención con personas adolescentes y solución *noviolenta* de conflictos. La creación de este agrupamiento será responsabilidad de la SSPDF; esta necesidad fue determinada en gran medida debido a la tragedia en el *New's Divine*.

Por otra parte, en menos de tres años, el Instituto de la Vivienda y las 16 delegaciones deberán crear programas de apoyo para la remodelación de viviendas destinadas a personas adultas mayores y con discapacidad. Asimismo, la Secretaría de Finanzas deberá determinar, a más tardar hacia 2012, la creación de un sistema de seguridad social para estos sectores de la población que no estén incluidos en un sistema de pensiones.

En materia educativa en el corto plazo se determinó la urgencia de mejorar las condiciones físicas de las escuelas de nivel básico, y evaluar el Programa de Mejoramiento de Infraestructura Escolar, el cual será responsable de la rehabilitación de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas y de gas en los planteles. Esto entre muchas otras acciones encaminadas a consolidar a nivel institucional la cultura de respeto y promoción de los en la ciudad de México.

Durante la presentación del *Programa Derechos Humanos del Distrito Federal*, Emilio Álvarez Icaza Longoria enfatizó ante las y los representantes de varias de las instituciones que participaron, la trascendencia de este logro. En sus palabras, “la historia reciente de México no registra un hecho similar al que da origen al Programa que hoy se presenta: un acuerdo de instituciones del Estado y de organizaciones civiles e instituciones académicas para definir conjuntamente una ruta a seguir en los próximos años, con la finalidad de que se puedan respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de quienes habitan y transitan por esta ciudad capital de la república”.

El ombudsman capitalino expuso que los movimientos y procesos sociales en contra de la desigualdad y de condiciones de inequidad en el país dieron origen a numerosas organizaciones civiles, a una considerable cantidad de leyes específicas en

materia de protección de los derechos, al sistema de organismos públicos de derechos humanos, y a un número creciente de programas académicos y de acciones de gobierno en esta materia.

Sin embargo, todos estos procesos –aunados a la democratización del país– no han hecho posible aún que todas las personas puedan vivir dignamente, en condiciones de igualdad. Por ello es necesario que la elaboración de las leyes y la planeación, implementación y evaluación de las políticas, del presupuesto público y de la procuración y administración de la justicia, se basen de manera sistemática y con criterios y herramientas claras en el enfoque de derechos humanos.

Refirió que la realización tanto del Diagnóstico como del Programa de Derechos Humanos, “ha significado un esfuerzo mayúsculo para muchas personas e instituciones que han debido poner en mesas de diálogo una enorme serie de conocimientos, propuestas y experiencias construidas desde distintos espacios, y puntos de vista y con diversos focos de análisis”; y que “ha sido la voluntad política, la disposición al diálogo, y el ánimo y la necesidad de que se garanticen, respeten y protejan los derechos de la ciudadanía lo que ha permitido un trabajo continuo, lo que ha hecho posible lograr consensos en las diferencias”. Los principios rectores de los derechos humanos no sólo son el horizonte de este Programa, sino que también han sido su método y su posibilidad de ver la luz, y deben ser el eje central de su evaluación.

Algo fundamental en lo que puso énfasis, fue en que lograr que el Estado funcione con un enfoque centrado en los derechos de la ciudadanía es condición indispensable para que cada persona en esta ciudad, independientemente de su edad y situación, tenga posibilidades de ejercer, exigir y hacer justiciables sus derechos.

Esto implica, a la vez, un cambio de paradigma en varios y muy importantes aspectos, como el papel de los poderes públicos y su función de servicio a la sociedad; el que los derechos reconocidos en las obligaciones legales que contienen los tratados internacionales y las leyes federales y locales, sean la base de las acciones del servicio público; que el centro de la acción gubernamental “sea el reconocimiento de los derechos humanos y no el otorgamiento de dádivas y prebendas, ni los intereses políticos, por legítimos que sean”.

Este cambio de paradigma, al que se refirió Emilio Álvarez Icaza Longoria, también tiene que ver con que las instituciones sean pensadas en razón de las necesidades sociales integrales que deben satisfacerse para vivir en dignidad, y no en razón de las posibilidades y tiempos de los gobiernos, congresos o tribunales; un paradigma en el que la ética pública “sea principio y fundamento de las acciones, y no sólo recurso discursivo políticamente correcto”; donde la rendición de cuentas incluya sanciones a las y los servidores públicos por incumplimiento de sus responsabilidades, y la reparación

del daño a quien le son violados sus derechos, así como una cultura social desde donde se reconozca que cada persona es el centro y el fin de las instituciones públicas.

Se trata, dijo el ombudsman, de un desafío enorme que recién comienza, y que requiere de una voluntad ilimitada para modificar la cultura, mejorar la legislación, adecuar las instituciones y las políticas públicas, presupuestar desde otro enfoque y, además, precisa de la participación de una ciudadanía “activa, corresponsable y vigilante”.

El Programa de Derechos Humanos es, en resumidas cuentas, una apuesta por la consolidación de un Estado democrático de derechos, “la posibilidad de futuro para muchas personas cuyo pasado y presente les han sido arrebatados por las estructuras y los sistemas que hemos construido por muchos años”.

Para Ricardo Bucio Mújica, secretario técnico de la CDHDF y del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos, estos dos productos constituyen la mejor expresión del vínculo entre el trabajo de defensa y la labor de promoción de los derechos humanos, para incidir en cambios de políticas públicas:

Ésa es la parte que como paradigma de cambio de la gestión me parece más importante, porque además no es una manera habitual de trabajar de ningún organismo público de derechos humanos, al menos en el país: tratar de que las cosas se conviertan en una propuesta de modificación a las políticas públicas.

Miguel Concha Malo, del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C., también reconoce el carácter incluyente que predominó en la elaboración del Diagnóstico y del Programa:

Las organizaciones civiles de derechos humanos realmente valoramos lo que significa el Comité Coordinador que ha venido elaborando el diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en el Distrito Federal, y actualmente el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. ¿Por qué lo valoramos y lo apreciamos? Bueno, porque yo pienso que gracias a la Comisión se logró desde el principio, con el jefe en la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se logró sentar al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial del Distrito Federal, y además se logró incorporar con voz y voto una representación incluso mayoritaria de las organizaciones civiles y las organizaciones académicas [...] y eso es algo único en el mundo. Para nosotros ha sido importante el hecho [...] porque es donde sí tenemos voto.

En efecto, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal es resultado de un esfuerzo plural, intersectorial e institucional en donde la CDHDF ha tenido la oportunidad de fungir como Secretaría Técnica del Comité Coordinador. Y para continuar con ese compromiso institucional, el Consejo de la CDHDF emitió un acuerdo con el que compromete a la Comisión a cumplir con las líneas de acción que corresponden.

Más aún, el propio GDF emitió un acuerdo que establece su obligatoriedad, lo que significa un logro sin precedentes; este acuerdo fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de agosto de 2009, en los siguientes términos:

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, DELEGACIONES Y ENTIDADES DEL DISTRITO FEDERAL, EN LOS TÉRMINOS QUE SE MENCIONA

PRIMERO. El *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* será de observancia obligatoria para las dependencias de la administración pública del Distrito Federal centralizada y desconcentrada, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, la obligatoriedad del Programa será extensiva a las entidades paraestatales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

SEGUNDO. Las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal integrarán en sus anteproyectos de presupuesto de egresos los recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, en el marco de la programación del gasto público y de las disposiciones aplicables.

En ese sentido, las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal se sujetarán a las asignaciones del presupuesto autorizado.

TERCERO. Para el seguimiento y la evaluación del Programa, el Gobierno del Distrito Federal, a través del jefe de Gobierno, celebrará los convenios con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia, los organismos públicos autónomos, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, que sean necesarios para tales efectos.

Acompañan a este texto las firmas del jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon, y del secretario de Gobierno, José Ángel Ávila Pérez.

La publicación de este acuerdo constituye un paso fundamental en la ruta de la consolidación de la democracia.

Avances en la construcción de una nueva cultura

Detrás de todo este esfuerzo se encuentra la apuesta estratégica por empoderar a las y los habitantes del Distrito Federal para introducir una cultura de derechos humanos en la ciudad. Informar, difundir y educar en derechos humanos han sido acciones fundamentales para que la sociedad conozca sus derechos y los exija. La mejor aliada de

los organismos públicos de derechos humanos es la sociedad misma, cuando ésta se informa, los asume y los reclama.

Y si bien cada vez hay un mayor conocimiento del espíritu y razón de ser de la CDHDF, la construcción de la cultura de los derechos humanos institucional ha tenido a nivel claroscuros importantes, ya que en muchos casos el tema del respeto y la promoción de los derechos humanos parece más bien un asunto de voluntad política de la o el gobernante o titular en turno de alguna dependencia, que una obligación legal e institucional.

No obstante, con el trabajo intenso y sistemático realizado por la CDHDF durante los últimos ocho años, las perspectivas en este sentido empiezan a cambiar. En ello coincide la consejera Clara Jusidman Rapoport.

Yo creo que el hecho de que la Comisión esté sentada introduciendo la perspectiva de derechos humanos en la programación del Gobierno del Distrito Federal es un logro excepcional; yo no conozco otro estado donde ello se haya logrado. Y tiene dos componentes; uno, la anuencia del jefe de Gobierno, porque si el jefe de Gobierno no quiere hacerlo pues se va a cerrar todo, como fue el caso de la gestión anterior [...] [que] puso una barrera en la relación con la Comisión y nunca aceptó nada [esta administración] tiene otra visión.

Lo mismo pasó en el caso del Metro. Su anterior titular rechazó la Recomendación que emitió la CDHDF en 2005 por el caso de agresiones brutales que sufrió un joven de la comunidad LGBTI por parte de un grupo de policías. El cambio en la Dirección de ese organismo ha significado una relación institucional muy fructífera en favor de los derechos humanos de las y los usuarios del Metro.

Por su parte, la tragedia en el *New's Divine* también ilustra el peso que tiene la voluntad política. A raíz de la renuncia del entonces procurador empezó a darse un intenso diálogo e intercambio de opiniones que antes no existía. Luis González Placencia, ex tercer visitador general de la CDHDF lo plantea así:

Obviamente, cuando hay voluntad y hay decisión de la autoridad para resolver los problemas, se toman las definiciones; pero cuando la intención es más bien ver “a quién le echamos la bolita”, esos espacios de incertidumbre generan mucha ineficiencia.

Para José Woldenberg Karakowsky, presidente del IFE en el periodo 1997-2003 y actual consejero de la CDHDF, no existe un tema más sobresaliente en la construcción de un país democrático que el respeto estricto a los derechos humanos y el ejercicio de todas las garantías, de todos los derechos y todas las libertades:

Creo que en materia de derechos humanos los resultados están a la vista. Si uno trata de imaginar al México de los años cincuenta y sesenta, el tema ni siquiera estaba en los primeros lugares de la agenda nacional. Y era un tema que tenía una escasa visibilidad públi-

ca. Hoy los derechos humanos están en los primeros lugares del orden del día nacional. Hay organizaciones no gubernamentales que de manera permanente hacen un seguimiento para que no haya violaciones de los mismos y el propio Estado ha creado instituciones, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que son las encargadas de tutelar que no haya violaciones en esta materia [...] eso de por sí es ya un avance.

También lo es el que hoy exista un área de derechos humanos en la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, la cual funge como enlace formal con la Comisión para atender los asuntos de su competencia; y fue a propuesta de la misma CDHDF.

De igual manera ocurre con los cambios que se han vivido en la ciudad en materia de respeto a la otredad. Legislaciones como la Ley de Sociedad de Convivencia, que permite la unión de personas del mismo sexo, ha tenido significados importantes.

“Ganamos, y en estas épocas de tanta tensión y tanto deterioro un elemento que es fundamental, [es que] ganamos armonía, ganamos convivencia. La descalificación a lo distinto, esta lógica de mayorías sobreviviendo a supuestas minorías, es de una visión no sólo muy retardataria sino de un fundamentalismo ya inadmisibles en este siglo”, afirma Enoé Uranga Muñoz, ex legisladora local y actualmente presidenta de Diversidad, Equidad Social y Democracia (Desyde).

Uranga Muñoz es optimista y cree que esto también acaba educando a los partidos políticos, a las instituciones que no han entendido que el otro no va a desaparecer, que no van a desaparecer los actores, y que lo que nos toca —como pasa en los países donde la política es mucho más madura y la democracia es mucho más moderna—, es aprender a convivir entre distintos. “Por el bien de la nación no voy a exterminar al otro. ¿Cómo le hago [para] acordar con el otro? Eso creo que, finalmente, es un mensaje que desde la sociedad se está construyendo, aunque los partidos siempre se enteran más lentamente que el resto de la sociedad”.

Para Alberto Olvera Rivera, ex director del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y quien hizo una investigación sobre el desempeño de organismos públicos de derechos humanos, la CDHDF ha alcanzado logros importantes en distintas materias; sin embargo, advierte que es preciso “revertir el quehacer estatal tanto del gobierno local como [del] federal que todavía sigue estando no orientado a los derechos. Es decir, el quehacer de los gobiernos no se ha definido hasta la fecha en función de derechos”. En su opinión, los limitados avances en el terreno de los derechos humanos son explicables debido a la naturaleza fallida de la transición a la democracia que ha vivido nuestro país, lo que hace precisamente que no se haya logrado construir un verdadero Estado de derecho a través de estos ya largos años de la transición.

Y precisamente por ello es imprescindible que la CDHDF continúe con la labor que ha venido desempeñando hasta ahora; que incluso amplíe los horizontes de acción y muy especial-

mente en el tema de acceso a la justicia, debido proceso, población encarcelada, donde los abusos son innumerables, [y que] se continúe trabajando con enorme intensidad.

Avances en la cultura de derechos humanos desde las instituciones públicas

La CDHDF ha venido trabajando intensamente en la colaboración con las instituciones del Gobierno del Distrito Federal para desarrollar modelos operativos internos y políticas públicas con perspectiva de derechos humanos; y si bien aún son notorias las limitaciones en la materia, no menos importantes son los avances logrados que ya se reportan.

Quizá el mayor de ellos haya sido la voluntad política que manifestó el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon, para avanzar en esta dirección de manera institucional y obligatoria, tal y como lo planteó durante la presentación del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*:⁹⁹

[En el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal] se desarrollan los 15 derechos humanos más importantes, desde aquellos que son relativos a [la] democracia y [los] derechos políticos, aquellos que tienen que ver con el sistema de justicia y también los que tienen que ver con seguridad humana –que no ha sido el debate habitual, pero que debe ser parte de la agenda que vamos a perseguir de manera conjunta– como puede ser el derecho al agua, ahora que estamos en esta situación crítica, o como puede ser el derecho a la vivienda o el derecho a la salud o el derecho a la educación.

Y se atiende también a 10 grupos de población que especial atención requieren para que podamos tener equidad en la ciudad, empezando por la equidad de género y cubriendo o atendiendo a todos los grupos de población [en] que debemos tener especial cuidado. En pocas palabras, tiene que ver con la vida cotidiana de todas las personas que viven o transitan por la ciudad de México. Este programa va a afectar nuestras vidas de una manera positiva, eso es lo que buscamos todos los que estamos aquí.

El gobierno de la ciudad asume la responsabilidad que se deriva de un programa de esta naturaleza. Una visión conservadora diría: “¿para qué hacemos compromisos?, ¿para qué subimos los estándares?, ¿para qué elevamos la mira si estamos en medio de una crisis económica y si a lo mejor ni recursos vamos a tener?” [...] yo diría que siempre es mejor tener la mira en alto respecto a lo que los ciudadanos esperan que hagamos y, en todo caso, quedarnos muy cerca de ese punto y no bajar la mira, porque entonces vamos a tener una visión mediocre y a lo mejor ahí nos quedamos.

⁹⁹ Palabras de Marcelo Ebrard Casaubon, jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante la presentación del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* en el MIDE, 25 de agosto de 2009.

Entonces más vale, como se exigió por parte de la sociedad civil, de la Comisión de Derechos Humanos [del Distrito Federal], de la Oficina del Comisionado de las Naciones Unidas, que pongamos la mira muy, muy alta. Sin temor a equivocarme, es el mejor programa que yo he visto, no porque quiera yo hacer comparaciones con otras entidades, otros niveles de gobierno u otros países, pero yo no creo que en ningún país haya un programa como éste. Y yo les decía a mis colaboradores que como tiene que ver con 72% de todo lo que hace el gobierno de la ciudad, casi 80% por redondear, si se puede poner un porcentaje.

Pues prácticamente éste es el programa de gobierno que vamos a tener que seguir de esta fecha hasta el término de esta administración. Seguramente la próxima administración también tendrá que tomarlo como programa de gobierno porque cubre casi todas las actividades sustantivas del gobierno, todas las que tienen que ver con las personas, casi todas las que tiene que ver con bienes públicos.

Entonces, se han fijado líneas de acción: ¿quiénes son los responsables?, ¿cuándo lo tenemos que hacer? Ahora vamos a pasar a otra etapa que es luchar por el presupuesto o los cambios legales que necesitamos para que esto tenga pleno y cabal cumplimiento. Pero yo creo que nos debe de llenar de entusiasmo que así sea, que estamos claros en cuál es la realidad en la que vivimos, que tengamos un acuerdo de qué queremos lograr, que nos representa a personas que venimos de muy diferentes trayectorias y que tenemos muy diferentes responsabilidades, y que finalmente el resultado para la ciudad yo creo que tendrá que ser extraordinario.

Y ojalá, el año que entra, los años subsecuentes, se gane este programa el adjetivo que aquí se ha externado, que se ha manifestado, de un programa histórico, porque tiene todo para llegar a eso. Más o menos 78% de las líneas de acción le tocan al Gobierno del Distrito Federal, y por lo tanto, estamos conscientes del grado de exigencia y responsabilidad que implica para nosotros si venimos con toda seriedad a suscribirlo, a respaldarlo, porque eso es parte de todo el proceso que ha encabezado la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Y, así también, estamos planeando nuestro presupuesto, la lucha por recursos. Nosotros vamos a permitir que se siga separando la discusión sobre qué debe hacerse en el país. Ayer se decía: el objetivo último de todas las instituciones del Estado son nuestros derechos, y no es posible que tengamos un debate presupuestal nacional donde esto es secundario, accesorio o que tiene que ver con que se le aumenten recursos a una comisión —que puede ser muy importante—, pero eso tiene que ver con toda la acción de Estado.

No se puede plantear una acción de ¿cuál es el propósito único de la acción del Estado si no son nuestros derechos? Todo lo demás es administración. Hoy es el objetivo el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, al debido proceso, a la igualdad, a la no discriminación. Ése es el objetivo del Estado, para eso nos organizamos como tal.

Entonces, me parece muy relevante —sepan ustedes que para nosotros este programa es obligatorio—, [que] el gobierno de la ciudad no puede, después de haber participado en un programa de este tipo, decir “pues, es un programa más”. No. Para nosotros esto, a partir de hoy, es un programa que es obligatorio para todas las dependencias, organismos y áreas de gobierno que están involucrados en su realización.

Y esperamos, y así participaremos también de manera coordinada y conjunta con todas las organizaciones, [con] la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para que la próxima Asamblea Legislativa –ojalá– pueda introducir en el ámbito normativo obligatorio lo que en el programa está establecido. También se va a hacer un mecanismo de seguimiento con la misma naturaleza que ha llevado la elaboración del Diagnóstico y ahora la elaboración del Programa, que tendrá a su cargo la responsabilidad de evaluar en dónde estamos, qué avances tenemos, qué dificultades estamos enfrentando, qué debemos hacer, si estamos cumpliendo las metas que nos hemos propuesto todas y todos de manera conjunta.

Entonces, a mí me parece que es justo y debido reconocer el papel que ha tenido la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para la elaboración del Diagnóstico y del Programa. Es una gran aportación para la ciudad, para el país, y me atrevería yo a decir para todo el mundo, porque es el primer programa de esta naturaleza.

Para todas las personas que participaron, para todas las organizaciones que se comprometieron, para todas las ciudadanas y ciudadanos que han dedicado tiempo, esfuerzo, compromiso para este programa, decirles que lo tomamos muy en serio y que va a ser una realidad las líneas de acción que se han propuesto. Muchas gracias y enhorabuena por la ciudad de México.

Más testimonios de funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, de los poderes Legislativo y Judicial, y de órganos autónomos de la capital, dan cuenta de los frutos que poco a poco se empiezan a cultivar. Los siguientes son algunos de ellos:

Gobierno del Distrito Federal

JUAN JOSÉ GARCÍA OCHOA, SUBSECRETARIO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

► Construir una agenda común

Cuando recién entramos al gobierno, con el licenciado Marcelo Ebrard, tuvimos una reunión con el Consejo de la Comisión. Veníamos de una relación difícil entre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Gobierno de la ciudad, ya que se habían dado un conjunto de recomendaciones y opiniones encontradas sobre temas como el plantón en Reforma [en 2006, posterior a las elecciones federales], entre otros.

El planteamiento que hizo entonces el jefe de Gobierno fue: vamos a construir una relación que permita pasar de la era en la que ustedes nos emiten recomendaciones y nosotros oponemos resistencia a las mismas, a una etapa en la cual vayamos haciendo de las recomendaciones de la Comisión políticas públicas que permitan mejorar las condiciones de la situación de los derechos humanos en la ciudad, y a partir de ahí construimos una agenda.

El primer punto de la reunión era construir una agenda común, definir cuáles eran los temas sobre los que había que trabajar; y sobre esa agenda nos avocamos a trabajar los si-

guientes meses. El primer cambio que se dio fue de actitud. Se pasó de un gobierno defensivo a un gobierno receptor, abierto a escuchar las recomendaciones y a utilizar éstas como una palanca para nuevas políticas públicas, de nuevas soluciones o alternativas de fondo para resolver problemas estructurales en materia de derechos humanos en la ciudad.

Creo que también hubo un cambio de actitud por parte de la Comisión en cuanto a dejar de ver al gobierno solamente como un objeto de la crítica, de la queja o de la Recomendación, sin asumir una responsabilidad más allá de decir “estás mal”; no asumiendo propuestas, no asumiendo la participación en políticas, en presupuestos, etcétera. Creo que esos dos cambios de actitud nos acercaron muchísimo al trabajo.

Como parte de la agenda común, se determinó continuar con un proceso de transformación de nuestro sistema de justicia, empezando por la policía, cómo ir construyendo una policía diferente. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha acompañado el proceso de creación de las nuevas unidades de protección ciudadana, las UPC, que son el embrión de un nuevo esquema policial. Ya llevamos 42, con un esquema diferente de trabajo en donde participó la CDHDF desde todo el esquema de capacitación, diseño de sus mecanismos de operación, su relación con los ciudadanos, etcétera.

Eso fue un primer tema muy importante en el que hemos avanzado de manera conjunta, creo yo de manera muy satisfactoria. Dos, justamente la elaboración de un *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*; tres, la construcción de una agenda común en materia legislativa, cuáles deben ser los cambios que debe haber en nuestras leyes locales, cuáles deben ser las propuestas de la ciudad en cambios de legislaciones nacionales.

También la construcción de una agenda común en materia legislativa federal ha sido parte de esta agenda, y la transformación o el trabajo intenso para revisar la labor que se está haciendo en los reclusorios del Distrito Federal. La elaboración propiamente del Programa de Derechos Humanos que deriva del Diagnóstico. Entonces yo creo que esos temas son asuntos [en los] que hemos avanzado, que se han ido concretando paulatinamente y que hablan ya de una relación diferente entre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el gobierno.

A casi tres años de ese primer encuentro, podemos decir que hemos logrado, en buena medida, cambiar muchísimo la relación entre el gobierno y la Comisión de Derechos Humanos, sin que esto implique la pérdida de autonomía de la Comisión o que la Comisión siga siendo un elemento muy importante en la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos del Distrito Federal.

Hemos tratado de respetar totalmente su autonomía porque eso nos sirve al gobierno. El gobierno democrático tiene que servirse de este tipo de instrumentos, de este tipo de órganos autónomos que defienden los derechos ciudadanos, y que propongan, además, políticas públicas.

El Diagnóstico que hemos construido es el más importante que se ha hecho en la ciudad de México sobre la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal. Estamos por concluir un programa derivado de este Diagnóstico, que sería el primer ejercicio que haya hecho alguna ciudad en el mundo, en relación a construir políticas públicas enfocadas o con perspectiva de derechos humanos, que involucre todas las áreas de gobierno, es decir, presupuestos, instituciones y todos las competencias del Estado, del gobierno, de la Asam-

blea Legislativa, del Tribunal Superior de Justicia, de las delegaciones, todas enfocadas a la visión de derechos humanos.

El Diagnóstico nos ayuda mucho, porque en él involucramos a todas las oficinas de gobierno como tal: [a] las secretarías, a todos los integrantes del gabinete y todas sus dependencias; los involucramos en emitir sus opiniones sobre la situación de los derechos humanos, los hicimos partícipes de una discusión, de una reflexión sobre los derechos humanos en la ciudad. Ahora los estamos haciendo partícipes de una reflexión sobre qué políticas públicas deben implementar [en] los próximos años para garantizar plenamente los derechos en sus ámbitos de competencia.

Pero además, usando muchos ejes transversales, es decir, cómo podemos incorporar los derechos humanos que aunque no son de la competencia de tu dependencia, de todas maneras tienen impacto, por ejemplo, el transporte.

Por tanto, los estamos haciendo reflexionar sobre cómo cada parte del gobierno puede incidir, no solamente en los derechos que son de su competencia sino, además, en muchos otros más, que como gobierno en general somos todos responsables de la garantía de esos derechos. Creo que este enfoque ayuda mucho, nosotros tendremos ya, a partir de 2010, todo un prediseño presupuestal y de política pública orientada hacia la perspectiva de derechos humanos; los objetivos del presupuesto, por ejemplo, en concreto [en] 2010 van a ser el cumplimiento de los derechos humanos de los ciudadanos del Distrito Federal.

Lo que esto implica es que la ciudadanía va a poder medir, va a poder darle seguimiento a qué tanto estamos avanzando en el cumplimiento o en la garantía de los derechos, estamos recibiendo incluso indicadores para definir dónde estamos y hacia dónde queremos ir, [para] ir midiendo los avances año con año; de manera que la sociedad esté informada de cómo va avanzando esta ciudad en el pleno uso de sus derechos.

Se tienen, por ejemplo, los indicadores relacionados con el acceso al agua, es decir, se está poniendo [un] indicador no solamente de cuánta población tiene acceso al agua sino, incluso, de la calidad del agua, el servicio continuo, etc. Así, el presupuesto del sistema de aguas ya no se estará evaluando como normalmente se hacía, sino que ahora se está midiendo en el número de ciudadanos satisfechos con el derecho al acceso al agua.

En el caso de las obras se trata de que todos los programas generen accesibilidad para personas con discapacidad. Ya no se trata sólo de construir banquetas, todas las banquetas tienen que ser accesibles, o sea, generar condiciones de accesibilidad. Lo mismo sobre cuántos transportes seguros [se] tienen, por ejemplo, para las mujeres, pues son indicadores que van introduciendo el ejercicio de derechos para los ciudadanos.

Otro gran tema es el de la transparencia. El gobierno de la ciudad pasó de tener el tema de la transparencia como un frente abierto, digamos de ataque o de defensa a convertirlo en una ventana de oportunidad; es decir, en las primeras semanas de nuestro gobierno, nos involucramos en un proceso muy intenso para transformar toda la información pública que teníamos y verdaderamente hacerla pública.

Nosotros entramos en diciembre de 2006 y nos pusimos la meta de que en los primeros 30 días nos íbamos a poner a subir en portales de internet en todas las dependencias en donde estuviera toda la información pública, de la que estábamos obligados por ley, cosa que no estaba en ese momento. No estamos obligados en la ley a tener portales en ese

momento; ahora ya, ya la ley lo establece, pero nos pusimos ese reto y lo logramos. Los primeros 30 días de gobierno logramos subir a internet toda la información pública del gobierno.

Y a partir de ahí empezamos a mejorar, empezamos a subir los niveles de calidad de nuestras páginas, empezamos a subir más información pública y el acceso a los ciudadanos. Esto se vio reflejado por ejemplo en el número de solicitudes de ciudadanos que han llegado, solicitudes de información al gobierno de la ciudad, del Info-DF y otros sistemas.

Empezamos como gobierno recibiendo alrededor de unas seis mil solicitudes por año, luego pasamos a 20 mil, y la estimación es que este año vamos a cerrar arriba de las 50 mil solicitudes de información y cada una de éstas tienen cinco o seis preguntas, lo cual implica que estaríamos hablando de alrededor de 200 mil, quizás, preguntas contestadas a los ciudadanos directamente de oficinas públicas del Gobierno del Distrito Federal. ¿Cuántas de esas han derivado en quejas o en recomendaciones? Un mínimo.

En el pasado hemos escuchado de casos, incluso muy sonados, en que se estuvo negando la entrega de información de manera reiterada. En este gobierno ya no tenemos prácticamente ninguno de esos casos, todo lo hemos hecho público, hemos tenido quejas de ciudadanos sobre el tipo de respuesta que se le dio, solamente en 0.08% de los casos de las 20 mil solicitudes que hemos recibido, es decir, cambió por completo.

Nosotros decidimos que la transparencia es un derecho ciudadano que había que garantizar y que teníamos que empezar por nosotros mismos de hacer público todo, de entregar toda la información, que no hubiera nada cerrado a los ciudadanos, además de que reformamos las leyes, reformamos todo el marco legal de transparencia, renovamos la ley de transparencia y acceso a la información pública, emitimos una nueva ley de archivos, emitimos una ley de datos personales, de protección de datos personales.

Es decir, cambió por completo, nos colocamos a la vanguardia a nivel nacional, de ser uno de los estados más criticados, de los gobiernos más criticados en términos de transparencia, nos colocamos hoy en primer lugar en términos de transparencia de acuerdo al estudio que hace anualmente la métrica de la transparencia, que es el CIDE.

El cambio se ve en el gobierno, en la forma de hacer, de atender al ciudadano, en la forma de operar en el día a día. ¿Cómo se logró este cambio? Desarrollando también procesos de capacitación y todos estos procesos han tenido alguna recomendación o retroalimentación con la CDHDF. Hemos capacitado en materia de transparencia alrededor de 30 mil funcionarios, más o menos, un esfuerzo sin precedentes y efectivamente el principal componente de esto es el cambio de actitud, entender que el servicio público implica la transparencia, implica la obligación de rendir cuentas y dar información a los ciudadanos; aunque es engorroso a veces, aunque es pesado, siempre hemos optado por entregar y dar la información.

La CDHDF en este proceso ha estado en un lugar muy importante y, además, la Comisión en los últimos años ha sido calificada como la oficina de información pública más transparente de toda la ciudad, entonces el hecho de que esté a la vanguardia en eso también es un estímulo porque a todos nos pone el reto de ser como la Comisión. En materia de transparencia, y debo de reconocerlo, esta actual presidencia tiene también un paso muy impor-

tante. La CDHDF, insisto, es la oficina, la entidad pública más transparente del Distrito Federal.

Esto no significa que no hayamos tenido recomendaciones posteriores muy duras hacia el gobierno. Tal es el caso *New's Divine*, por ejemplo, la 11/2008, que fue una Recomendación difícil para el gobierno; sin embargo, gracias a que tenemos una relación constructiva nos permitió, en vez de asumirla como un costo o un agravio hacia el gobierno, hacia el Poder Ejecutivo, lo que asumimos fue como una responsabilidad, como una actitud de construir una política pública que evitara que los actos que sucedieron se repitieran; cambió por completo la actitud y la manera como estamos asumiendo las opiniones, las recomendaciones, el manejo de las quejas, de las medidas que nos ha recomendado la Comisión de Derechos Humanos.

Esto es el crisol, por llamarlo de alguna manera, como resumiría la construcción de la relación nueva, diferente, constructiva y participativa con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, todo esto creo que tiene mucho que ver con la visión que ha tenido el ombudsman capitalino de poder verdaderamente incidir desde el espacio de la Comisión en la vida de los ciudadanos del Distrito Federal.

Secretaría de Seguridad Pública

MARÍA ELENA ALEGRÍA Y ESCAMILLA, DIRECTORA GENERAL DE DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

► Objetivos compartidos

La relación entre la Secretaría de Seguridad Pública [del Distrito Federal] y la CDHDF podemos calificarla como buena, cercana, frecuente y sobre todo buscando el interés de atender a cualquier persona que pudiera haber sido afectada en sus derechos humanos, cada quien desde sus propias instancias pero con este objetivo en común de velar porque se respeten los derechos humanos por todos los servidores públicos, particularmente por los de esta institución, la Secretaría de Seguridad Pública.

Se empezó a dar un impulso con el actual secretario, a la Dirección General de Derechos Humanos. Desde entonces se empezó a tener mucha más organización, nos dimos a la tarea de ver el trabajo que se había venido desarrollando, se creó en 2001 esta instancia, nosotros la retomamos en junio de 2002 y empezamos a afinar el funcionamiento, los métodos de trabajo, los procedimientos y, por supuesto, en estrecha relación con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La Dirección General es la instancia de la SSP[DF] que se dedica a atender todas las posibles quejas de violaciones a derechos humanos y, por supuesto, la relación con la Comisión. Tenemos dos líneas de acción, en las cuales también tenemos una estrecha relación, por un lado es la atención de las quejas de posibles violaciones a derechos humanos por cualquiera de los servidores públicos de la Secretaría, entiéndase personal operativo: policía preventi-

va que abarca todos los sectores y unidades de protección ciudadana, de tránsito y también los agrupamientos, y por otro lado, la policía complementaria.

Ésa es una de las líneas de acción donde por lógica estamos en contacto con la Comisión a través de las quejas que llegan por esta instancia, desde el inicio de atención de las quejas, las medidas precautorias e, incluso, para la atención de casos urgentes o muy relevantes como el que haya una persona que pudiera haber sido detenida que se menciona que los familiares han buscado en diferentes instancias y que la persona no ha sido presentada.

La otra directriz es la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos hacia el interior de la Secretaría; también en esta línea hemos actuado en diferentes momentos de manera coordinada con la Comisión.

En el aspecto de capacitación tuvimos contacto con el Comité Internacional de la Cruz Roja en la realización del curso Servir y proteger, derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para fuerzas de policía y seguridad, que fue de lo más completo, especializado y actualizado, precisamente para el desempeño policial en el ámbito del respeto a los derechos humanos.

Son cursos impartidos por policías, para policías en el ámbito de respeto a derechos humanos y humanitarios del Comité Internacional de la Cruz Roja, y ahí también tuvimos una participación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Y entre los puntos que se plantearon fue precisamente capacitar instructores aquí en la Secretaría para que después se hiciera un efecto multiplicador de esta capacitación, y dentro de esto teníamos una parte relacionada con los grupos vulnerables, ahí le pedimos el apoyo a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a través de su dirección de capacitación y difusión.

Entonces, particularmente lo que se hizo fue que ellos reforzaron esta parte relacionada con los grupos vulnerables y también a que los policías tuvieran esta vivencia de compartir con personas de diferentes grupos, por ejemplo, adultos mayores, personas en situación de calle, personas con otras preferencias sexuales, mujeres que viven violencia familiar, personas discapacitadas, y eso fue importante. Para la formación de nuestros instructores también tuvimos capacitación a través de la Comisión en resolución *noviolenta* de conflictos.

Otra cosa muy importante es traer a través de este convenio a especialistas internacionales en transversalización de derechos humanos en el currículo básico del policía, era para que no se diera la materia de derechos humanos de manera aislada sino que se diera transversalizada en todas las materias de formación básica del policía. Es una cuestión que venimos trabajando y seguimos reforzando, nuestros instructores se han seguido capacitando con más de 40 cursos posteriores, entre ellos varios dados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por eso tenemos una relación estrecha, hemos venido trabajando de la mano, tanto para atender las posibles violaciones a derechos humanos como para fomentar la capacitación.

Por eso se acogió con todo el respaldo del Gobierno del Distrito Federal y todas las instituciones que formamos parte de él, esta iniciativa de hacer el diagnóstico de derechos humanos en la ciudad de México, el cual se hizo a través de la CDHDF, de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU y de las propias instancias del gobierno, y posteriormente, se hiciera la propuesta de un programa de políticas públicas donde, con base a ese diagnóstico, se

propusieran acciones concretas del gobierno para ir superando esta situación en materia de derechos humanos.

Posteriormente, también se capacitaron nuestros instructores en un curso denominado Los jóvenes y la seguridad pública, por la inquietud que de por sí hemos tenido de los grupos vulnerables pero particularmente después de los lamentables acontecimientos sucedidos en la discoteca *New's Divine*, una de las cuestiones que se acordó, precisamente de los puntos recomendatorios, es trabajar más lo relacionado con el trato de los jóvenes por parte del personal de seguridad pública.

Y justamente en esta línea pedimos nosotros que la propia Comisión del Distrito Federal capacitara a nuestros instructores y también a personal docente del Instituto en esta materia. Ya se terminó esa preparación y estamos trabajando con las unidades de seguridad que son los grupos especializados.

La no discriminación la estamos trabajando en esta línea y lo hacemos de la mano con la Comisión, convencidos no solamente por que se emita una Recomendación, sino porque son objetivos comunes de cada vez ir profesionalizando mejor a nuestros elementos para dar un mejor servicio y para que haya sensibilidad de ambas partes.

Hay que ir fomentando la cultura a la legalidad para que la gente conozca cuáles son sus derechos pero también cuáles son sus obligaciones, y además conozca que sus derechos permanecen a pesar de que cometen una falta o un delito. Dentro de nuestro programa este año está seguir reforzando esta capacitación de nuestros policías en un respeto irrestricto de los derechos humanos de la ciudadanía y de sus propios elementos.

Afortunadamente tenemos con la Comisión una relación cercana, cordial, incluso el hecho de poder llamar y decir “tenemos esta situación y no ha habido una respuesta”, o “ésta que nos preocupa por el tipo de posible violación a derechos humanos”, y de inmediato establecemos comunicación y sobre todo acciones que permitan intervenir de manera oportuna.

Las recomendaciones de la Comisión son una oportunidad para reforzar las medidas previstas en la institución para tener un mayor control sobre determinadas situaciones, para reforzar aspectos que ya veníamos manejando de capacitación, para afianzar algunos puntos, para verificar algún sistema de control, creo que hemos venido trabajando de la mano porque nunca ha sido la intención de la Secretaría cumplir con un punto recomendatorio solamente porque sea un trámite, sino siempre hemos procurado que todo vaya ligado con el programa institucional y que realmente tenga un sentido y que deje un beneficio.

Incluso de nuestros cursos se les mandan la temática, su duración, quién los imparte, a quiénes se les imparten, los listados de los asistentes, de tal manera que esté esa constancia, y vienen también personas de la Comisión a verificar de qué forma se imparten.

Esto lo hemos venido manejando con la Comisión y con otras instancias de gobierno para cada vez tener una mayor capacitación de nuestra policía que tenga más sensibilidad, más conocimiento y, por supuesto, además con la nueva legislación del uso de la fuerza en las corporaciones de policía en el Distrito Federal y el manual que está a punto de salir sobre el uso de la fuerza, va a venir a precisar mucho más cuáles son los parámetros para la actuación policial respecto a los derechos humanos.

Ahora lo que hemos estado trabajando son los indicadores, otro de los puntos recomendatorios es que hubiera un sistema de seguimiento, de evaluación de cómo se están dando estas acciones conjuntas. Para evitar que se de otra vez algo así como el caso *New's Divine*, que todos pongamos de nuestra parte para que no se vuelva a presentar una situación como esta que se salió de control, de comunicación. Se está operando para que en caso necesario en alguna ocasión que se decida hacer una acción conjunta ya esté planeado todo el trabajo de inteligencia que se tiene que hacer.

La consulta *La Policía que Queremos* se tomó con mucho interés, y no solamente lo hemos hecho, lo seguimos haciendo, justamente por instrucciones del señor secretario, el subsecretario de Inteligencia e Información Policial, el doctor Ignacio Chapela; parte de su personal y su servidora, nos reunimos hace un par de semanas con el ombudsman y el [ex] tercer visitador para conocer de primera mano el resultado de esta consulta.

Entonces, bienvenido el informe de la Comisión, los informes, las aportaciones, las sugerencias, los cuestionamientos de la ciudadanía, para tomarlos en cuenta y poder mejorar, para incluso ver si se está fallando en algún aspecto, en algún lugar o si alguna de nuestras gentes está fallando, poder tomar cartas en el asunto, [y] poder subsanar esta situación.

Creo que ha sido muy positivo el hecho de que haya este acercamiento entre la Comisión y la Secretaría en sus diferentes instancias y, particularmente aquí, en la Dirección General de Derechos Humanos, porque ha sido de mutuo beneficio; a veces hemos hecho algunas situaciones a solicitud de la propia Comisión o por recomendaciones o por requerimiento expreso para determinada situación, pero también nosotros hemos recurrido a la Comisión. Nos hemos podido comunicar y sobre todo hemos podido avanzar. Finalmente todos, tanto la Comisión como nosotros estamos para servir a la ciudadanía, y lo que nos interesa es que nuestro trabajo en todas las instancias sea lo más oportuno posible.

Subsecretaría de Sistema Penitenciario

ANTONIO HAZAEL RUÍZ ORTEGA, EX TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE SISTEMA PENITENCIARIO¹⁰⁰

► Sistema penitenciario y derechos humanos

Mi primer contacto de manera personal con la Comisión de Derechos Humanos [del Distrito Federal], es cuando ocupo la Subdirección Técnica de la Penitenciaría de Santa Martha Acatitla; llegó en un momento importante, en un momento de una huelga de hambre. Eran aproximadamente 78 internos que se encontraban en huelga de hambre por el reclamo de la falta de beneficios de libertad anticipada.

¹⁰⁰ Antonio Hazael Ruiz Ortega, ex director general de Prevención y Readaptación, ex subsecretario de Sistema Penitenciario. Subdirección General de Reclusorios del Gobierno del Distrito Federal. La entrevista se realizó el 26 de marzo de 2009, en las oficinas centrales del GDF.

Entonces la Comisión, en cumplimiento de sus facultades, va a dar fe de esta situación, verifica los estados de salud de ellos, revisa los expedientes, en fin, hace el trabajo. Y el entonces el director de la Penitenciaría me comisiona para dar mención de manera directa a los representantes de la Comisión, a los visitadores, y es mi primer gran contacto. Yo ya había tenido otros contactos en otros puestos, en otros centros penitenciarios, pero es ahí cuando trabajamos alrededor de mes y medio de manera muy intensa, juntos; es como mi primer gran contacto.

La relación es permanente, muy intensa pero con muchísimo apoyo por parte de la Comisión, llegamos a resolver muchos problemas de manera conjunta; inclusive a veces la cantidad del flujo de información que posee la Comisión es importantísima. A veces ellos nos hablaban para solicitar medidas y éstas en un principio no las entendí como tales.

En una de las muchas reuniones que tuve con el maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria, recuerdo que de manera muy didáctica, pero pedagógica, tomó un papel y me explicó lo que era una medida precautoria desde el punto de vista también internacional. Y cómo debía uno como funcionario entender la solicitud en medidas precautorias.

En la actual administración de derechos humanos desde mi acción y de interacción con la Comisión, siempre el ombudsman mencionó el tema de las políticas públicas. Las cuales no se pueden resolver por accidente ni a través de “bomberazos”, se tienen que generar políticas públicas, programas perfectamente a corto, mediano y a largo plazos para ir resolviendo situaciones.

En el caso de las prisiones siempre el ombudsman pugnó por una revisión inteligente y una preparación adecuada de lo que sería el presupuesto para que los centros de reclusión pudieran operar de manera adecuada y con un presupuesto suficiente para poder hacer frente a varios temas, como es el del hacinamiento y de la sobrepoblación, que van también de la mano con el tema de una política pública en materia de prevención de la delincuencia.

Hubo un asunto en el área que dirigía, nos hicimos acreedores a una Recomendación y fue por la muerte de un menor de edad en el Reclusorio Oriente a manos de otros internos. Entonces ahí la Comisión toma el asunto y la Recomendación no fue únicamente para reclusorios sino que incluyó a la Procuraduría y, me parece, al Tribunal.

Porque cada una de las áreas de gobierno tenía su grado de responsabilidad, inclusive la solución del conflicto, no fue únicamente por parte de reclusorios o de la Procuraduría o del Tribunal, fue conjunta y la maestra Patricia Colchero fue la que se dio a la tarea de convocar a estas mesas de trabajo para poder evitar que en lo sucesivo siguieran llegando jóvenes o adolescentes o menores de 18 años a prisiones para adultos.

Creo que eso pudiera ser un ejemplo de cómo la Comisión fue de manera integral resolviendo esto, poniéndole solución y platicando con el área del Tribunal, platicando con la Procuraduría, y platicando con los otros reclusorios para, de alguna manera, evitar que siguieran llegando menores de edad a prisiones.

La otra parte, por ejemplo, es con salud, la misma CDHDF alentó muchísimo las reuniones entre la Secretaría de Salud del Distrito Federal y Reclusorios, inclusive con [la de] Salud a nivel federal. Para poder brindar una atención adecuada de garantizar la salud de las y los internos que se encuentran en los centros de reclusión del Distrito Federal.

Y el hecho de que la gente puede decir “es que defiende delincuentes” pues bueno, no es así y mire que lo digo yo como quien estuvo al frente de las prisiones. Parte importante de la Comisión es el diálogo, no llegaban a imponer nada más medidas porque sí, en la mayoría de los casos era la plática. De los visitantes con el responsable del centro penitenciario donde de alguna manera platicaban y trataban de tener la suficiente información para poder determinar situaciones.

En el tema de las prisiones han sido muy importantes las políticas y el enfoque en materia de derechos humanos, desde cuestiones tan sencillas que podría comentar como la elaboración de censos de personas adultas mayores al interior de los reclusorios, que la autoridad realiza por Recomendación, por consejo o el resultado de alguna plática. La elaboración de censos de personas discapacitadas, de indígenas, el seguimiento de programas para patrocinar grupos vulnerables. Entonces son políticas públicas al interior de las prisiones para la protección, trato y tratamiento de grupos y de población vulnerable.

Siempre ha sido uno de los temas prioritarios en esta administración de la Comisión, así lo viví durante cuatro años que estuve al frente de ese lugar, donde eran constantes los cuestionamientos pero no sólo eso, sino también inclusive en un nivel de diálogo, de crítica constructiva.

Creo que llegamos a elaborar y desarrollar programas valiosos en el tema de psiquiátricos, adultos mayores, población indígena, tema de gente con capacidades diferentes [*sic*].

En cuanto al personal penitenciario, pues es como todo, es un proceso de cambio. No estábamos acostumbrados a trabajar con la presencia constante de visitantes de la Comisión de Derechos Humanos [del Distrito Federal], hoy es lo más normal para los elementos de seguridad tratar con los visitantes prácticamente diario. Esto ha sido un cambio paulatino a partir de la perseverancia, de la consistencia, de la voluntad, de la decisión de la Comisión.

Al contar con el trato diario, deja de ser un trato externo y es un trato que entendemos y asumimos como parte de la labor cotidiana en un centro penitenciario, lo que creo que ha ayudado muchísimo a reducir las resistencias por parte del personal penitenciario hacia la actividad de la Comisión.

► Trabajo diario y permanente

Se tuvo la capacidad para subir el tema de los derechos humanos en la ciudad de México a un tema prácticamente diario de la agenda política [y] jurídica. Es inevitable poder reconocer que cada que había algún gran tema de esta ciudad, como la legalización de las drogas, como la pena de muerte, como la disminución de la edad penal, etc., era obligado conocer la opinión del ombudsman capitalino. Eso lo que nos da es el resultado de un posicionamiento, el resultado de años de trabajo, del conocimiento de la materia y de estar, como dicen de manera coloquial, *en la jugada*.

La Comisión es un referente para servidores públicos, para académicos, para escritores, para periodistas, para legisladores; para el Poder Judicial por supuesto que es un referente. Todo lo expresado, sus posturas, sus políticas, sus posiciones, ¿son referentes? Sí, por supuesto.

Como subsecretario de Sistema Penitenciario asistí a varios congresos y conferencias nacionales de homólogos en materia penitenciaria y donde los homólogos hacían referencia a comentarios o a entrevistas del ombudsman, Emilio Álvarez Icaza Longoria. Estoy hablando que los responsables de los penales de Sinaloa, de Quintana Roo, de Querétaro o de Puebla, tomaban como puntos de referencia lo expresado por él.

El manejo que el ombudsman tiene de los instrumentos internacionales es un manejo extraordinario. Su cercanía con la autoridad –pero no me refiero a una cercanía sin fruto, sin trabajo, tal vez quise decir su gran cantidad de trabajo de manera conjunta– era trabajar diario, era trabajar de manera permanente; el teléfono era una vía.

Las reuniones, ya fuera con él o con visitadores, directores generales, de área, la asistencia a su Consejo. La integración de ese Consejo me parece además una integración de alto nivel, inteligente y conocedora de tema. Y su cercanía con nosotros nos permitía el esperar visitas; yo tuve el gusto de recorrer todos los centros penitenciarios del Distrito Federal en compañía del ombudsman.

Y de entrar a todos los lugares de un centro de reclusión, no nada más el recorrido turístico que en algunas ocasiones se suele hacer, como son los talleres, el centro escolar y el dormitorio mejor conservado, no. La gente de la Comisión ingresaba a los módulos, a todos los dormitorios; creo que eso nos permitía también a nosotros una retroalimentación.

Y siempre trabajando con base en una crítica constructiva. Yo creo que el trabajo es arduo, los diagnósticos que entregaron del sistema penitenciario son perfectamente detallados, para que nosotros como autoridad evitáramos los problemas y corrigiéramos los errores. En términos generales, denota muchísimo trabajo, muy cercano a las autoridades en general; yo puedo hablar la materia de prisiones, era diario, era permanente.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

EDGAR ELÍAS AZAR, MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL

► La Dirección de Derechos Humanos y la atención de recomendaciones

El Tribunal Superior de Justicia no ha sido ajeno al esfuerzo que ha realizado Emilio Álvarez Icaza Longoria en el impulso de muchas cuestiones de mejoramiento de derechos humanos en la ciudad desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lejos de representar una molestia, todas las recomendaciones, sugerencias y reuniones que hemos tenido con los diversos funcionarios de la Comisión, el resultado y el balance han sido muy favorables, pero no para la Comisión ni para el Tribunal sino para la ciudad de México.

El 5 de junio de 2000, con la presidencia del doctor González Alcántara, se crea la Dirección de Derechos Humanos en el Tribunal Superior de Justicia; antes no había dirección que atendiera este tipo de problemas.

Inmediatamente después de esto, en la misma administración del doctor González Alcántara, la Comisión de Derechos Humanos sorprende al Tribunal con tres recomendaciones, una más importante que la otra. Esas recomendaciones se pueden solventar hasta la administración de su servidor porque tardó mucho el Tribunal en corregir algunos errores. Las administraciones de los distintos presidentes del Tribunal a partir de la creación de la ley en sí, a partir del doctor González Alcántara, han tenido diferentes características.

Se dictan tres recomendaciones que están prácticamente solventadas, salvo la cuestión presupuestal en la que hemos estado limitados e imposibilitados desde el punto de vista financiero, pero ya pronto el gobierno de la ciudad nos dará los apoyos correspondientes.

El Tribunal ha hecho un esfuerzo muy grande en esta materia; sobre todo la parte más importante es que se ha creado por parte de los diferentes juzgadores el respeto por el tema, el respeto por las sugerencias de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y, sobre todo, el respeto por las recomendaciones que han girado en torno a nuestra labor y [a] nuestro trabajo.

En esta administración hemos dado muchísimo énfasis al tema de derechos humanos, quizá atendiendo la presión —lo digo en buen sentido— que ha ejercido sobre su servidor mi querido amigo Emilio Álvarez Icaza Longoria, porque él tiene astucia, la fortaleza y la virtud de que sabe obtener las cosas en el mejor de los planes.

Estamos muy preocupados por el tema y hemos estado muy ocupados en él. Hemos hecho esfuerzos en algunas materias, por ejemplo en materia de instalaciones carcelarias, en la parte que corresponde a los juzgados; y en la parte que inclusive corresponde al gobierno de la ciudad, hemos estado ocupados con el secretario de Gobierno a efecto del mejoramiento de los túneles (que conectan juzgados con centros de detención).

Los túneles son muy importantes para toda la administración de justicia porque en ellos deambulan centenas de procesados que están haciendo frente a sus procesos en los juzgados y estaban en condiciones deplorables. A partir de la sugerencia que nos hizo, que no llegó a ser Recomendación pues se llegó a atender a tiempo, se mejoraron la ventilación de los túneles, la ventilación de los juzgados, y particularmente algunas acciones de tipo procesal, como la prohibición del polígrafo en las declaraciones procesales. Había jueces que empezaban a usar el polígrafo a petición del Ministerio Público o a petición de la defensa o de la coadyuvancia; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal inmediatamente determina para efecto de prohibir.

Un tema en el que hemos caminado, que me ha preocupado mucho y en el que hemos tenido la solidaridad del gobierno de la ciudad, de la Consejería Jurídica del gobierno de la ciudad, es el tema de [la] violencia en torno a las mujeres.

El gobierno de la ciudad impulsó una ley de acceso que garantiza a las mujeres una vida libre de violencia. Esa ley implicó una serie de responsabilidades para el Tribunal Superior, que hasta ahora por cuestiones presupuestales no hemos podido enfrentar, lo reconozco, pero se están enfrentando con la posibilidad de lo que tenemos a la mano.

Lo que hemos hecho es con el Instituto de la Mujer; se le dio capacitación (por sugerencia de la Comisión de Derechos Humanos) a todos nuestros jueces [...] más que capacitación se concientizó a todos nuestros jueces, sin excepción, de todas las materias: materia

civil, materia penal, materia familiar; todas las instancias: primera instancia, segunda instancia, juzgados de paz, en torno al tema de la justicia con perspectiva de género.

Este énfasis en el tema de las mujeres, de justicia y de violencia, ha sido muy importante para el Tribunal; igualmente el tema de los indígenas que, a nuestro juicio, había estado olvidado por el Tribunal Superior, y si no olvidado, no atendido debidamente [...] Ya estaba iniciado el Programa de Sustitutos Penales para los indígenas, lo que hizo el Tribunal fue intensificar estas acciones, estos fondos, fideicomisos, en los que se aporta dinero y apoyos para que los indígenas y gente de bajos recursos puedan obtener su libertad bajo fianza o caución, cuando así la ley se los permita.

La Dirección de Derechos Humanos del Tribunal ha trabajado mucho con los indígenas; ha trabajado intensamente el tema de los indígenas, pero también el tema de adolescentes.

Por primera vez en la historia de los presupuestos del Tribunal Superior de Justicia se trabaja un presupuesto con la perspectiva de los derechos humanos. Ya nuestro presupuesto tiene un capítulo especial para el tema de derechos humanos: para darle difusión, sacar publicaciones en torno al tema, realizar reuniones en donde todos nos digamos la verdad de cómo está caminando el tema de los derechos humanos.

Tuvimos ya reuniones con la red DESC Internacional; nuestra directora (de Derechos Humanos, Elena Lugo), viajó a Nairobi a efecto de poder acercarse [a] jueces que tengan prestigio internacional, jueces que han trabajado el tema de derechos humanos, las grandes autoridades, las grandes voces del mundo. Hemos realizado modificaciones a nuestras instalaciones que todavía dejan algo que desear, no hemos concluido por falta de dinero; pero todos estos programas hacen que el presidente del Tribunal y el Consejo de la Judicatura, nos sintamos satisfechos.

Hemos tenido dos problemas principales como retos en torno al tema de derechos humanos: el primero es el cambio de idiosincrasia del juzgador, tanto en derechos humanos como en el tema de transparencia.

El Poder Judicial, los poderes judiciales del mundo entero, son una especie de capelo al que difícilmente puede ingresar cualquier persona, guardan su información con mucho sigilo, realizan su función con mucho celo, y muchos de ellos no pueden entender el tema de transparencia o equidad de género.

El otro problema: el presupuesto. Mientras no tengamos presupuesto más fluido, con mayor autonomía, no podemos completar los cambios.

Existe una vieja polémica respecto al indiciado: ¿el consignado debe afrontar su proceso en libertad o privado de la libertad? Qué más quisiera yo que adoptar los sistemas de los modernos penales, donde el exceso de dinero [y], el exceso de capacitación hacen posible que se puedan afrontar los procesos en libertad. Esto es difícil de realizar en México porque cuesta mucho dinero: brazaletes electrónicos, juzgados especiales, cárceles especiales; un cambio radical.

Ya se hizo un buen esfuerzo en esa materia al establecer los juicios orales en materia penal, este esfuerzo nos va a obligar a todos a jalar con el tema; ya no tiene vuelta de hoja, está en la Constitución y es una norma vigente. Esto implica un reto enorme y a partir de

que se establezcan los juzgados orales penales, las personas van a comparecer en nuestros tribunales con más confianza.

Con los juicios orales habrá transparencia; mientras el juez no dicte sentencia frente a la audiencia, donde se pueda encarar a los justiciables, habrá una duda, una sospecha de la resolución del juez. Ahora que el juez se va a sentar frente a un escritorio viendo al actor y al demandado, otra cosa va a ser.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Tribunal Superior van a tener mucho trabajo pronto, porque la reforma se va acercando y se va acercando, simplemente nosotros tenemos que dar adiestramiento a alrededor de nueve mil personas, tenemos que seleccionar no sé si 200 o 300 jueces nuevos, tenemos que tener instalaciones para eso.

La justicia familiar requiere instalaciones especiales, la justicia civil también; requieren instalaciones que no tenemos actualmente, tenemos que generar una nueva infraestructura, ¿de dónde va a sacar el gobierno de la ciudad mil millones de dólares?

Tenemos que capacitar al personal con los estándares internacionales, siempre teniendo cuidado de no mal copiar instituciones o criterios. México tiene una idiosincrasia especial por una reforma penal que fue de avanzada en todo el mundo, tenemos que echar a andar nuestra reforma, la reforma mexicana, cuidando los estándares internacionales pero siempre manejando el tema con mucho cuidado.

Para la formación de los abogados, que son los que hacen cabeza en materia jurídica, hay un programa en la UNAM que ya se implementa como una materia obligatoria, aunque hay mucha resistencia en torno a esto. Lo mismo estamos pidiendo en otras carreras, que no se ponga como opcional; particularmente en economía debiera ser obligatorio el tema de derechos económicos, sociales, [y] cómo inciden los derechos humanos a los presupuestos.

Vale la pena enfatizar el tema de que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por razón de su propia facultad, sea coordinadora de las diferentes áreas; el Tribunal no puede avanzar solo, hemos trabajado coordinadamente pero sí quisiera que el Tribunal trabajara con mayor coordinación. Que funcione las 24 horas del día, que haya un lugar donde alojar a la mujer maltratada, un lugar donde alojar a un indígena que no tiene recursos para sobrevivir en la calle, por el problema de frío o lo que sea. Sistemas de protección policial especial, una especie de delegación pero donde estemos conviviendo todas las áreas y donde estemos conviviendo las 24 horas del día.

La parte más importante que hemos tenido en esta administración, en un año y tres meses que llevamos al frente de la Presidencia, es que le hicimos frente a algo que sugirió Emilio Álvarez Icaza Longoria, el *Diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal*, que fue presentado en Ginebra y en Washington.

Lo que no se conoce, lo que no se sabe, no se puede evaluar; si no se sabe cuál es la problemática que estamos enfrentando, difícilmente podemos aportar soluciones. En el diagnóstico al Distrito Federal fue muy autocrítico, fuimos muy honestos en él y reconocimos los pendientes que tenemos en la materia.

Los derechos humanos es un tema que nunca debe acabar, todos debemos estar pendientes, no podemos cerrar el cajón diciendo que ya terminamos todo lo que teníamos que hacer en el tema.

En Washington, fuimos acompañando al jefe de Gobierno; los tres poderes de la ciudad comparecimos ante la Comisión Interamericana para efecto de presentar algo que era inusual, inclusive en el medio internacional; que el gobierno de una gran ciudad, como es la ciudad de México, compareciera ante la Comisión y presentara su diagnóstico donde reconocía lo que tenemos y también lo que nos hace falta. Reconocimos lo que hemos hecho y aceptamos lo que tenemos que hacer. La presentación se repitió en Ginebra.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal nos ha dado su ayuda para que los problemas de derechos humanos se arreglen en conciliación, gracias a la política que ha implementado su presidente en la Comisión.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

JOSÉ RAMÓN AMIEVA GÁLVEZ, SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE DERECHOS HUMANOS DE LA PGJDF

► Instrumentos de colaboración

Lo cierto es que como Procuraduría somos la instancia de gobierno que más quejas tiene ante la Comisión, pero hemos atendido esas quejas precisamente a través de instrumentos de colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

A partir de que el doctor Miguel Ángel Mancera asume el cargo de la Procuraduría y me instruye a hacerme cargo de esta Subprocuraduría, la primera instrucción de él es ponernos en contacto con la Comisión, ponernos de acuerdo en la forma en que vamos a atender las quejas, y no sólo eso; acordar los instrumentos de prevención y tratamiento para que no se repitan las quejas.

Gracias a esta interacción que hemos tenido con la CDHDF se han logrado tener proyectos verdaderamente innovadores no solamente en el Distrito Federal sino a nivel nacional. Podemos destacar entre ellos la creación de las agencias *tipo*, que fue la remodelación, la adecuación de todas las agencias desconcentradas; es decir, esas agencias a donde acude la ciudadanía a iniciar las averiguaciones ahora cuenta[n] con un diseño arquitectónico apegado a un concepto de derechos humanos.

El año pasado pudimos constituir 12 agencias *tipo*, este año vamos por 40 agencias más, y ha sido gracias a la colaboración, al entendimiento que ha existido con la Comisión, en concreto con dos visitadurías que son la segunda y cuarta, lo que nos ha permitido desarrollar ese proyecto conjunto.

Otra parte importantísima son los instrumentos normativos que se han desarrollado al interior de la Procuraduría. A partir de la gestión del doctor Mancera y en colaboración con la Comisión se han creado 15 nuevos instrumentos normativos que han ido no solamente para reforzar y salvaguardar las garantías de los denunciantes, de los probables responsables, de las víctimas, de los familiares de las víctimas y de los trabajadores, sino que, además, se han dirigido a sectores de la población vulnerables como los niños y las niñas.

Otra vertiente importante es la creación de la cultura en derechos humanos que permee al interior de los trabajadores. Todos los servidores públicos de la Procuraduría están obligados a tomar un diplomado donde se teoriza no solamente el conocimiento de los derechos humanos sino las medidas que garantizan que se hagan efectivos esos derechos.

Y por parte del ombudsman capitalino siempre ha habido primero la apertura de platicar y el espíritu de colaboración.

Nosotros nos enfocamos a trabajar los aspectos normativos, queremos crear los instrumentos sólidos que aseguren que esta institución es respetuosa de esos derechos humanos y de esas garantías; entonces eso es lo que trabajamos, en el sostén de los instrumentos normativos sólidos y eficientes.

Muchos de estos instrumentos se han derivado de recomendaciones de la Comisión, que se habían efectuado y que nunca se habían atendido de manera adecuada, y otros han sido de la común práctica que se tiene con ellos.

Sobre estos instrumentos destacaría en primer término el tratamiento que se le da a los niños y niñas que son víctimas del delito. Hubo una coordinación muy estrecha con la CDHDF para evitar que estos niños fueran revictimizados o utilizados como instrumento de prueba; ahora existe todo un protocolo de declaración, como de promoción como de salvaguarda de los derechos de los niños y [las] niñas que acudan como víctimas en la investigación. Y de ahí se han derivado otros instrumentos muy importantes, como el mantenimiento de la declaración que realizan los testigos; muchas veces los mismos testigos y denunciantes tenían contacto visual o estaban a la vista.

En materia de promoción y defensa nos hemos ajustado, primero, a la coordinación que tenemos con la Comisión, que dentro del programa que lleva ya se están aplicando estos estándares de mediación, y además hemos solicitado la intervención de otras instancias internacionales, como la Cruz Roja Internacional.

En temas como tortura y detenciones arbitrarias tenemos tres ejes de actuación importantes; el primero es el acercamiento a todo detenido, el acercamiento con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para que, si lo desean, puedan presentar su queja; la creación de un protocolo de atención al delito de tortura, que habla de las diligencias mínimas que el Ministerio Público [y] que la Fiscalía de Servidores Públicos que conoce este delito, debe[n] de atender. Es un instrumento de reciente creación en virtud del acercamiento y colaboración que hemos tenido con la Comisión.

El seguimiento, no solamente de la Fiscalía sino ante Juzgado, para que en aquellos casos donde desafortunadamente se haya acreditado o se llegue a acreditar que existe el delito, sea sujeto a una consignación y después de la consignación se obtenga una pena al servidor público que lo cometió.

Del *New's Divine* se derivaron instrumentos nuevos; ahí sucedió que los menores que eran víctimas de un delito, de corrupción de menores, fueron tratados con una categoría distinta. Lo que se hizo fue crear todos los instrumentos normativos que aseguren que no se vuelvan a repetir esos hechos.

También se han dado reestructuraciones, incluso a nivel de instalaciones como el de la Agencia de Delitos Sexuales, donde la víctima puede ser atendida adecuadamente. En el caso de la Defensoría de Oficio de probables responsables hemos tratado de garantizar,

respetando la autonomía de funcionamiento que tiene el defensor de oficio, darles también un espacio de confort y adecuado para que tengan los equipos de cómputo, la comunicación necesaria y la intervención adecuada.

Vamos a echar a andar un modelo de atención oportuna, que no solamente implica una evaluación interna a través del conocimiento en materia de derechos humanos y la aplicación, sino que la ciudadanía va a evaluar la atención que recibe; es decir, cualquier ciudadano que haya acudido al Ministerio Público, la confidencialidad de su caso, de cualquier sitio que tenga una instalación de internet podrá calificar cuál es el desempeño del servidor público en la atención y en el respeto a sus derechos humanos.

También en coordinación con la CDHDF y con ONG cuya acción es de protección a los derechos humanos, desarrollamos cuatro cartillas de derechos humanos que van dirigidas precisamente a los grupos vulnerables: a [la comunidad] LGBT, a los indígenas, a las mujeres y a las personas con discapacidad; no solamente se le proporciona a cualquier persona de esos grupos vulnerables que acuda a nuestras agencias sino que, además, hacemos la evaluación de que esas personas hayan sido atendidas de conformidad con estas disposiciones.

Como Procuraduría nuestro principal reto es asumir el compromiso de cumplimiento y entendimiento por parte del servidor público como el común de su actividad diaria; en el momento que el servidor público realiza la función para la cual está asignado debe ser consciente y tomarlo con naturalidad como parte de ese trabajo que se debe cumplir con los derechos humanos.

En este sentido, el conocer la situación que guarda y la opinión que tiene la Comisión sobre el funcionamiento de la Procuraduría en el marco del cumplimiento de las garantías individuales, nos obliga a ir adoptando toda esta serie de medidas correctivas o que nos permiten encauzar de mejor manera lo que estamos realizando.

El tratamiento que se da a cada queja debe ser específico de acuerdo con lo que plantee, igual el seguimiento de las recomendaciones. Me gustaría resaltar que hemos aceptado las recomendaciones de la Comisión en esta administración, las hemos aceptado porque estamos profundamente convencidos de que es en lo que necesitamos mejorar, innovar, acatar y que al fin de este cumplimiento a lo que nos va a llevar es a la creación de una institución sólida que nos permitirá afrontar de mejor manera las cosas futuras.

El procurador nos ha instruido y todos los que trabajamos en esto tenemos la voluntad de llevarlo a cabo; es sentido de sensibilidad, pero es compartida porque la Comisión ha sido un ente, el ombudsman, los visitadores han sido personas que entienden la función de procuración de justicia y sabemos que coincidimos en la finalidad última que es el respeto a las garantías, la aplicación de la ley. Entonces cuando hay coincidencia en esta finalidad, sí existe la coordinación.

Por esto cuando se crean los manuales, protocolos y la normatividad no es necesario que el servidor público permanezca durante una administración larga, contamos con normatividad sólida, nuestro modelo de atención es oportuna, nuestros sistemas de seguimiento a derechos humanos tienen un gran contenido del Modelo de Gestión de la Comisión de Derechos Humanos.

Entonces quien llegue al puesto que sea, con la preparación que sea, tendrá que observar esos manuales y esa normatividad; entonces trasciende la forma de cumplimiento, no lo reincidimos en servidores públicos, en funcionarios, lo reincidimos en manuales.

Por último quiero enfatizar el compromiso, la voluntad de colaboración y el entendimiento que se ha tenido tanto con el ombudsman, los visitadores y el demás personal de la Comisión; hemos tenido un contacto permanente, reuniones constantes, acuerdos sólidos productivos que nos permiten tener acciones eficientes, [y] la profunda colaboración y entendimiento que ha habido entre las instituciones.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

DAVID VEGA VERA, TITULAR DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

► Responsabilidad ante la transparencia

La creación de una nueva cultura en materia de rendición de cuentas implica la necesidad de tener una responsabilidad y conciencia, no sólo como ciudadanos sino como servidores públicos, de que nuestros actos deben de estar registrados, porque la información que nos dan es fundamental para la transparencia en la revisión de los recursos públicos.

En esta materia, la CDHDF lleva el primer lugar debido a que nos entrega la información requerida en el momento que se la solicitamos; eso es muy importante y es una garantía para ambas instituciones, de que la Comisión cumple con su parte y nosotros con la nuestra.

Nosotros cumplimos con lo que la ley nos señala, es una manera de cuidar la transparencia de los actos de las comisiones de derechos humanos. Esto permite un cierto grado de tranquilidad. De esta forma se logra que la institución pueda conseguir un mayor impacto a la hora de requerir mayor presupuesto, demostrando que todo lo que hace se apega a sus estatutos y lineamientos internos.

Nosotros estamos aquí como servidores públicos, los cuales tenemos el encargo de llevar un registro en donde señalemos que, efectivamente, los recursos que se manejan se han empleado correctamente, pero fundamentalmente para apoyar en cuestión de políticas públicas.

Existen varios tipos de auditoría. Las de desempeño son algunas de ellas, y es un problema en general y no únicamente de las comisiones de derechos humanos, sino en varias instituciones, la falta de un índice de gestión, lo que es lógico porque en México apenas estamos empezando en este ámbito, apenas estamos dando los primeros pasos.

Es necesario que todos los niveles del Gobierno del Distrito Federal coadyuven en esta nueva etapa que estamos comenzando; debemos crear los elementos y circunstancias para contar con índices de gestión para poder medir mejor su desempeño y, a su vez, para presupuestar. En este caso, la CDHDF cuenta con un informe de resultados con el que se con-

sigue mostrar públicamente los pormenores de las auditorías realizadas y cualquier situación llevada a cabo al respecto, la información está disponible al público.

Las comisiones de derechos humanos no pueden hacer bien su papel sin tener contemplado a las políticas públicas, no sólo se vuelven fundamentales sino que alcanza[n] su manera de operar sus funciones. Las políticas públicas en materia de derechos humanos deben contar con un gran apoyo, en especial en esta metrópoli, la cual es el crisol de una gran población heterogénea.

ISAÍAS VILLA GONZÁLEZ, DIPUTADO POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

► Agenda de libertades y derechos

Al inicio de esta Legislatura construimos una agenda que le dio mucha importancia al tema de las libertades y los derechos, y después de un proceso en el cual llegamos a tener un acuerdo entre los diversos grupos parlamentarios decidimos realizar una Legislatura donde el diálogo, donde un debate razonado, pudiese culminar en frutos legislativos importantes para la ciudad.

Vimos la necesidad de que este proceso legislativo no se redujese sólo a las oficinas y a los salones de la propia Asamblea, sino que teníamos que realizar un diálogo con las instituciones, con las organizaciones de la sociedad civil, con los especialistas, los académicos, etc. De esta forma, ubicamos en particular en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal un importante interlocutor.

Tuvimos la feliz circunstancia de que al frente de la CDHDF se encontrara un hombre de la calidad humana y profesional que tiene el maestro Emilio Álvarez Icaza. Con el ombudsman pudimos discutir, de inicio, algunos de los temas como el de la Ley de Sociedad de Convivencia que posibilita que dos personas adultas, incluso del mismo sexo, puedan tener un lugar común y compartir de manera solidaria la vida. Esto por supuesto se ha visto orientado desde un principio como una manera en que la comunidad lésbico-gay pueda tener este tipo de reconocimiento.

Otras dos leyes, por supuesto emblemáticas, que tienen que ver con la reivindicación de los derechos humanos, en particular de las mujeres; el 24 de abril de 2007 la Asamblea Legislativa aprobó dos reformas, una al Código Penal y otra a la Ley de Salud; el contenido de estas leyes despenalizó el aborto o, dicho de otra manera, hizo legal la interrupción del embarazo hasta antes de las 12 semanas de la concepción.

Por supuesto contamos nuevamente con el acompañamiento de la Comisión de Derechos Humanos, con las opiniones certeras del maestro Álvarez Icaza, sufrimos por supuesto una embestida muy fuerte, no sólo los diputados también instituciones como la Comisión de Derechos Humanos, por parte de personas que no aceptaban que los legisladores tuviésemos una visión laica y a favor de los derechos de la mujer.

La Ley de Voluntad Anticipada es un documento jurídico donde un adulto, alguien con mayoría de edad, determina no ser sometido a prácticas médicas [o] quirúrgicas para pro-

longarle de manera indefinida la vida aun cuando ya se esté perdiendo su dignidad y el sufrimiento sea muy alto. También en este tema contamos con el acompañamiento, con el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quienes además, igual que juristas de la UNAM [y] académicos, organizaciones, pudieron conocer los documentos y dar su opinión para justamente preservar este tema de la vigencia de los derechos humanos.

También tuvimos otra importante interlocución y trabajo con la Comisión de Derechos Humanos a propósito de un lamentable caso, los acontecimientos del *New's Divine*, lo que ocurrió el 20 de junio de 2008, [en] que, por un operativo francamente torpe y por supuesto arbitrario [y] salvaje, ocurrió el deceso de 12 personas, nueve jóvenes y tres policías; pero además la vejación de estos jóvenes y en particular de algunas jovencitas que fueron sometidas a tratos francamente contrarios a sus derechos humanos más elementales.

Compartimos esto, al final la Comisión Investigadora de la Asamblea asumió las conclusiones que tuvo la Comisión de Derechos Humanos; reivindicó, hizo suyos los trabajos y las conclusiones que derivaron de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Pero no sólo en eso tuvimos que trascender, nosotros como diputados y la Comisión de Derechos Humanos, hemos tenido que vencer intereses, fuerzas que en este país han dominado durante muchos años y que tienen una visión represiva, autoritaria, entonces hay toda una inercia, una vieja cultura en esto. Pero son intereses no sólo de carácter ideológico, son intereses económicos, son intereses poderosos.

Ha sido muy difícil vencer esto, cómo le hemos hecho, primero porque hay una gran convicción, hay grandes principios, varios de los diputados que formamos parte de esta IV Legislatura tenemos sólidos principios sobre estos temas, un conocimiento y una convicción a favor de los derechos y las libertades [y] de igual forma, incluso creo de una manera mucho más sólida [que] en algunas ocasiones, por parte del titular de la CDHDF. Hay una convicción basada en principios, valores, conocimiento más que en prejuicios a favor de estos temas. Entonces sólo de esta forma, con una gran convicción, con principios muy claros es que se ha podido enfrentar todo esto. Y sabiéndonos parte de este acompañamiento, no estar solos, la Comisión de Derechos Humanos ha sentido un gran apoyo de la Asamblea Legislativa porque así lo hemos impulsado, de igual forma que nosotros lo hemos sentido de parte de la Comisión.

La Comisión de Derechos Humanos es un gran colectivo. El maestro Álvarez Icaza ha logrado construir un gran colectivo, con consejeros de una gran trayectoria, ha sido realmente un órgano colegiado. Nuevamente ahí nos encontramos, pero ha sido por eso, compartimos con el ombudsman, con la Comisión de Derechos Humanos, convicciones y principios.

Una relación respetuosa desde un principio, una feliz circunstancia de que hubiera una gente como el maestro al frente de la Comisión de Derechos Humanos, compartimos ideas, valores y lo hicimos fructificar en ordenamientos jurídicos, porque no está bien nada más compartir las ideas y dejarlas ahí. Como legisladores tenemos que hacer nuestra tarea, la hicimos, creo, y contamos con el apoyo de la Comisión.

Ahora que va a renovarse la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos ojalá pueda seguir por el mismo rumbo. Porque además hubo otra cosa que es importante: nunca politizamos las cosas.

JORGE SCHIAFFINO ISUNZA, DIPUTADO POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

► Más allá de lo prometido

Mi relación con el ombudsman viene desde antes, y ahora quiero decir con una gran satisfacción que como presidente de la Comisión no cumplió con lo que había prometido únicamente sino se excedió en su trabajo.

Cuando fui presidente del PRI del Distrito Federal, que fueron los primeros cuatro años de gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, siempre tomó en cuenta a todos los partidos para la toma de decisiones. Nos reuníamos en la propia Comisión, ponía a nuestra consideración de manera muy amable –porque no era su obligación–, lo que estaba planeado hacer y siempre nos escuchó.

Debe sentirse muy satisfecho porque la Comisión creció mucho, y no lo digo como un halago al presidente sino como una situación de justicia: el ombudsman Emilio Álvarez Icaza Longoria ha hecho un gran trabajo.

Y digo que se ha extendido porque esperamos tener éxito, antes de que nos vayamos tanto los diputados como él, en esta nueva Ley Penitenciaria en la cual, sin que le corresponda, ha estado encabezando el proyecto, porque se ha dado cuenta de que si lo hac[íamos] únicamente diputados y gobierno no íbamos a llegar a un feliz término porque lamentablemente no son los intereses del Distrito Federal los que prevalecen muchas veces en estos acuerdos, sino que se van a los intereses de grupo; y si el presidente de la Comisión no hubiera tomado este asunto como iniciativa, creo que poco hub[iéramos] avanzado.

Yo creo que el ocuparse de todo lo que tiene que ver con los derechos humanos, aunque no esté dictado en una ley orgánica, es fundamental. Por ejemplo, la investigación que le encarga el jefe de Gobierno del asunto más lamentable de esta administración, que fue el *New's Divine*; yo creo que ahí hizo la Comisión de Derechos Humanos una investigación al más alto nivel mundial, porque nos fue llevando paso a paso en el documento que presentó, de por qué la cámara que presentó la Procuraduría no era la misma que había sacado el video, y bueno, fue tan exitosa como investigación que trajo como resultado la reacción del jefe de Gobierno para quitar a dos de sus funcionarios más cercanos.

Es una lástima que esa investigación tan bien hecha no haya dado frutos en [cuanto a] que los verdaderos culpables estén en este momento procesados o en la cárcel, pero ya no es función de la Comisión, que hizo una muy buena investigación.

El diagnóstico que se trabajó de manera conjunta fue un ordenamiento de la comunidad internacional y –hasta donde sé– nuestro país es de los primeros que presentó en Ginebra. Nos da oportunidad, primero, para tener cuando menos en el área de los derechos humanos de la ciudad, el respeto internacional porque ahí cuando lo presentamos, yo tuve la oportunidad de acompañarlo, vimos la reacción de los representantes de otros países que realmente se sorprendieron de lo que en la ciudad de México habíamos alcanzado.

Yo creo que la importancia de ese diagnóstico y de las acciones de la propia Comisión deben servir para que las recomendaciones sean tomadas en serio. Porque cuando empezó

a dar recomendaciones a las dependencias no se tomaban en cuenta, se pasaban de un lado a otro del escritorio o salían con una declaración mediática.

Y ahora creo que el recibir una Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, —que ha alcanzado esta fama internacional—, obliga a que los funcionarios cumplan y si no, pues quedarán en entredicho por incumplimiento, primero de una norma y luego por no cumplir una Recomendación que evidentemente se hace para mejorar la calidad de los servicios que otorga el gobierno.

Le otorga valor, creo que la autoridad moral de la CDHDF no está en entredicho a pesar de que a veces a nosotros mismos no nos gusten mucho sus decisiones y reitero en qué sentido: cuando un criminal ha cometido ilícitos —que a todas luces son violatorios de la tranquilidad de los ciudadanos— no nos gusta que de repente alguien venga a interrumpir una investigación o alguien intente sacar adelante una parte buena que pueda tener el delincuente, pero bueno, eso no quiere decir que no esté cumpliendo con su obligación.

Creo que se cumplió con el proyecto presentado, hay que decir que era un proyecto para cuatro años, y el ombudsman fue ratificado por la Asamblea porque había venido cumpliendo con todo el trabajo que se propuso. Y lo más difícil de lograr creo que fue la autonomía que debe tener la Comisión de Derechos Humanos. Era un reto que finalmente también nosotros hemos logrado, como él, que la autonomía sea un hecho que se respete en decisiones de la Comisión, y eso es un avance muy importante.

Creo que se logró definitivamente con los objetivos que se plantearon en un principio, que se cumpliera a cabalidad y eso obliga también a las dependencias a tener en un lugar preponderante a la Comisión, como parte de nuestra vida cotidiana.

Por eso cuando hay una buena gestión —como la que yo considero que hizo el ombudsman— el reto es cuando menos igualarlo, cuando menos no dejar que lo logrado se eche para atrás, cuando menos seguir manteniendo el prestigio que en este momento se tiene y, desde luego, el reto es superarlo. Siempre el reto de cualquier administración es superar lo hecho y es difícil cuando lo hecho está bien hecho. El principal reto es el mantener ese respeto que tiene la Comisión.

Yo creo que los derechos humanos ya deben formar parte de la actividad de todo el gobierno federal y de la ciudad; y todo lo que se proyecte debe tener un sentido de respeto a los derechos humanos.

MIGUEL HERNÁNDEZ LABASTIDA, DIPUTADO POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

► Un Modelo de Gestión consistente

El ombudsman estuvo participando con nosotros aquí en la Asamblea Legislativa dando su opinión y cuantas veces se le convocaba para analizar las diferentes iniciativas de ley al grado que en la última propuesta del ombudsman, una nueva ley penitenciaria que requirió de reformas a los códigos Penal y de Procedimientos penales a efecto de que efectivamente la cuestión de reclusorios se deslindara muy bien, está en vías de dictaminarse como varias en

las que él participó a efectos de que no perdiéramos de vista este aspecto de defensa de los derechos.

Hay temas como la legalización del aborto o las sociedades de convivencia donde han habido discrepancias, se manejó respetando las opiniones de los grupos parlamentarios. Él manifestó lo que consideraba que era defensa de derechos.

Sobre la utilidad de las recomendaciones yo quisiera que fueran más que recomendaciones; que fueran acciones que obligaran a las autoridades, porque lamentablemente el nombre lo dice, es una Recomendación. Quisiera que tuviese mayores efectos, todavía está pendiente la ley de derechos humanos que tiene que sacar estos aspectos en donde efectivamente se vea que esta función de recomendación pues es muy débil porque no obliga a las autoridades a acatarlas.

El ombudsman siempre buscó que la Comisión estuviera presente para ver los pros y contras y detectar qué era lo que lo estaba causando, esto viendo más allá de la zona de defensa de los derechos humanos, sino el incidir en políticas públicas que pudiesen corregir este tipo de acontecimientos.

El trabajo de la Comisión impactó el quehacer legislativo, con nosotros bastante positivo porque no sólo fue las propuestas que hizo o las recomendaciones que nosotros reconocimos, sino que también estuvo asesorándonos, dándonos opiniones diferentes, instancias, leyes que se propusieron donde daba su opinión y lo mismo de programas de transporte escolar, como la cuestión de la policía de Seguridad Pública; en fin su función no consistió sólo en entender y ver a quién defendía y sino que veía que no sucedieran acontecimientos que afectaran derechos humanos.

Creo que [...] es parte de lo fundamental, que nosotros lamentablemente reaccionamos cuando *el niño ya está ahogado*, la función del ombudsman ha tratado de evitar que este tipo de acontecimientos sucedan, a efecto de que se prevenga y se tomen medidas previas.

En el caso del presupuesto nosotros tuvimos una relación inclusive directa, el ombudsman tuvo el cuidado de platicar con cada grupo parlamentario o con cada coordinador a efecto de dar a conocer las razones del por qué quería mayor presupuesto o por qué quería determinado presupuesto y para qué efectos, yo creo que siempre hubo acercamiento y sí hubo convencimiento, generalmente se le aprobó el presupuesto que solicitaba.

Hubo diálogo, convencimiento, hubo muy buen trato con el ombudsman, creo que eso fue lo que permitió en algún momento que como Asamblea siempre tuvimos un acercamiento y una simpatía con la Comisión por esa función tan extraordinaria que lleva de defender los derechos humanos.

Dentro de los logros de esta gestión están el meterse a fondo a cumplir con todas estas funciones y facultades que como Comisión y ombudsman tenían y que, consecuentemente siempre estuvo no esperando a ver qué pasaba sino adelantándose a evitar que sucediera algo, o a hacer propuestas [para] que en un momento dado se mejorara determinada instancia, determinada forma de actuar de gobierno.

Yo creo que el ombudsman siempre tuvo el cuidado de que cualquier propuesta, cualquier acción que quisiera tomar, [poder] platicarla con nosotros, con la Asamblea; y [que] en cuanto se le convocaba a efecto precisamente de ampliar su punto de vista y argumentar por qué hacia tal o cual acción, estaba ahí.

Creo que esta acción demostró apertura de su parte, a efecto de saber escuchar y opinar dentro de lo que era su facultad su misión. Su carácter, personalidad, todo coadyuvó a que se le respetara, no sólo como ombudsman sino a toda la Comisión de Derechos Humanos que estuvo velando por el cumplimiento de esas funciones.

Conozco de hace tiempo al ombudsman, me agradó su candidatura y luego su gestión por varias cosas: en primer lugar [por] su autonomía, además que está preocupado por lo que le pasa a la gente. Consecuentemente, cuando él entró [a la Presidencia de la CDHDF], inmediatamente quiso deslindar aquella imagen que se tenía de derechos humanos, de cuando defendía a las víctimas y a los victimarios, ya que generalmente la percepción de la gente era que los derechos humanos no debían de existir porque estaba defendiendo más a los victimarios que a las víctimas.

Aclaró que ésta es una situación totalmente diferente: “sí tenemos que defender los derechos, pero de ninguna manera con el afán de hacer menos grave su delito”.

El ombudsman no sólo se preocupó por la autonomía de la Comisión, sino que lo demostró con hechos [...] la Comisión no nada más estaba de observadora sino que participó en varios reclamos que le hizo a la Jefatura de Gobierno, a diferentes instancias de gobierno para exigirles el esclarecimiento de las muertes en el *New's Divine*.

Incluso promovió que la Comisión elaborara un sondeo sobre qué clase de policía queremos, en fin, una serie de cuestiones donde se vio [a] una Comisión activa y se vio totalmente [...] autónoma, independiente y con una característica de integridad, la cual demostró con su actuación y con sus recomendaciones, [que] no se tocaba el corazón para decir lo que él consideraba [que] faltaba en la persecución del delito.

El proyecto presentado a la Asamblea lo llevó a la práctica porque hablamos de integralidad, de ciudadanización pues efectivamente, no sólo de la constitución de la propia Comisión, sino también de ver que sus funciones y acciones beneficiaran a los ciudadanos sobre todo a sus derechos humanos. De la internacionalización estuvo ajustando estándares internacionales tratando de que fuera una Comisión ejemplar, sobre todo por ajustarse a la norma internacional.

En lo que se refiere a la cuestión de profesionalización se vio en sus acciones, en sus respuestas, en su desempeño profesional y el de sus colaboradores; a efecto de no meterse en lo que no les incumbía. Estuvieron totalmente interiorizados en lo que es a nivel profesional, una función, una labor de respeto en donde no iban a cometer injerencias en cuestiones que no afectaran los derechos humanos.

Yo creo que el ombudsman tuvo muy claro, muy en mente su papel, su misión, que no se arredró ni ante las críticas del gobierno local, ni [de] la Asamblea Legislativa porque claro que hubo críticas pero se mantuvo incólume con un criterio profesional en sus opiniones.

JORGE CARLOS DÍAZ CUERVO, DIPUTADO POR EL PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA

► Un modelo a seguir

Los avances que logró la IV Legislatura en materia de derechos humanos, de combate a la discriminación, de reconocimiento a la diversidad y a la pluralidad que nos distingue como ciudad y como país, hubieran sido impensables sin el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, como una institución de Estado mexicano autónoma, que supo coadyuvar con la Asamblea Legislativa. Supo apuntalar muchos de nuestros argumentos, supo guiarnos en momentos en los que perdíamos la brújula; creo que el acompañamiento de la Comisión, y en particular del maestro Álvarez Icaza, fue fundamental en los logros que hoy nos hacen una ciudad mucho más libre que hace tres años.

Una ciudad en donde se respiran libertades y se reconocen los derechos [de] segmentos de la población históricamente maltratados, como es el sector de la diversidad sexual, como es el sector de las mujeres, el sector de los niños, de los jóvenes, como es el sector de los adultos mayores; logramos juntos coadyuvar, construir puentes de entendimiento y de diálogo en beneficio de la población.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es modelo, es guía, un ejemplo a seguir en materia de procuración de los derechos de las personas, de hacerlos efectivos, de garantizar que esos derechos que la Constitución le reconoce a los individuos, se puedan ejercer en la vía de los hechos.

Empezando la Legislatura, empezamos a legislar en materia de los derechos de las personas del mismo sexo a procurarse un hogar con seguridad jurídica, con protección a sus derechos; la Ley de Sociedad de Convivencia fue el primer gran campanazo, a apenas dos meses de haber iniciado la IV Legislatura, una legislación trabajada y consultada con la Comisión de Derechos Humanos, con el apoyo del ombudsman capitalino, salió muy rápido y salió muy bien para beneficio de este segmento de la población. El siguiente campanazo fue el reconocimiento del derecho de las mujeres a decidir cuándo continuar y cuándo no continuar un embarazo.

El derecho a una muerte digna, con la eutanasia pasiva, con el derecho a no recibir tratamientos que prolonguen la vida artificialmente, el derecho a recibir tratamientos paliativos para el dolor y, cuando el cuerpo ya no da para más, poder uno morir con dignidad y no víctima de encarnizamientos terapéuticos que no resuelven absolutamente nada.

Hacia el cierre de la Legislatura pudimos hacer cosas que parecían inauditas como reconocerle a la comunidad transexual y transgénero su derecho a una reasignación sexo-genérica de sus actas de nacimiento, para poder hacer concordantes su sexo y su género y poder vivir una vida plena en la que se sientan satisfechos y puedan ser mucho más productivos para la sociedad.

Hoy la ciudad de México está a la altura de las urbes más progresistas del mundo, y esto no pudo haber sido así sin una Comisión de Derechos Humanos que no tuvo dudas, no titubeó cuando hablábamos de estos temas, no hizo eco de presiones, que las tuvo, para dejar de apoyar estas iniciativas, al contrario. Me siento muy orgulloso como habitante de la ciudad de México, como mexicano y como legislador, de tener hoy una institución autónoma

del Estado mexicano, que tiene tan clara su misión, que tiene perfectamente entendido cuáles son sus objetivos.

Ya quisiéramos que otros ombudsman, en otros estados, inclusive el de la federación, tuviera tan claro, como lo tiene la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuál es su objetivo, cuál es su misión y para qué se creó.

La clave del éxito de estos últimos años de la Comisión podría estar en dos variables; una, el esfuerzo, su compromiso para acercarse a la ciudadanía, por estar cerca de las necesidades de la gente, de las demandas de las personas en materia de derechos humanos; ser muy sensible a lo que la población estaba sintiendo.

Cómo olvidar el papel que jugó la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el caso *New's Divine*, la entereza y la valentía con la que la Comisión enfrentó el problema y determinó las responsabilidades; y cómo, en un momento tan difícil, supo ganarse la confianza de las familias afectadas, sobre todo, pero [también] del resto de la población para realmente presentar un informe a la Asamblea Legislativa.

Ése es el mejor ejemplo, ahí se cristaliza este esfuerzo de la Comisión por estar cerca de las personas, cerca de sus necesidades, de sus sentimientos. Y por supuesto la segunda variable que a mí me parece fundamental es su capacidad para construir acuerdos, el que el Distrito Federal sea la única entidad federativa en este país que elaboró un Programa de Derechos Humanos en donde intervinieron organizaciones no gubernamentales, todo el gobierno, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y todo encabezado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal habla de ese enorme liderazgo, de esa enorme capacidad de construir consensos.

Esa guía, ese Programa de Derechos Humanos para la ciudad de México, también es modelo a nivel nacional, modelo a seguir por otras entidades y creo que nos fijó una ruta de navegación muy clara para los próximos años de hacia dónde hay que conducir las políticas públicas y las legislaciones en esta ciudad para realmente convertirnos en una ciudad garantista de los derechos de las personas.

Si hubiera que, de alguna manera, ejemplificar esa capacidad de negociación y de acuerdo, yo lo pondría en ese gran trabajo que fue el Programa de Derechos Humanos para ciudad de México, que es un ejercicio inédito y muy importante para una ciudad como ésta, tan grande, tan compleja y [que] seguramente debe ser ejemplo a nivel internacional.

Si algo hay que destacar porque es complicado, es difícil, incomoda a muchas personas, es la defensa que hizo la CDHDF —y en particular Emilio Álvarez Icaza— de la separación Iglesia-Estado, de la importancia de defender la laicidad del Estado, [del] respeto absoluto a las creencias de todas las personas pero también del respeto a los órganos autónomos que desde un espacio civil, laico, toman decisiones.

Una democracia liberal como la nuestra no puede subsistir si no se defiende la laicidad; a las iglesias lo de las iglesias, lo de la moral, lo de las creencias, es absolutamente respetable, pero en el terreno de lo civil es inaceptable que se nos pretendan imponer creencias, actos de fe, dogmas, y en eso creo que también Emilio Álvarez Icaza puso su granito de arena en el momento adecuado. Sin grandes aspavientos, sin confrontaciones, supo defender el dere-

cho de todas las personas a creer o no creer, y el derecho de las minorías a tener sus propias creencias y a no ser castigadas por haber cometido pecados en los que a lo mejor no creen.

La defensa del Estado laico es un gran acierto de la CDHDF, y ojalá otros ombudsmen del país entendieran también lo importante que es entender la laicidad del Estado mexicano.

Órganos autónomos

Tribunal Electoral del Distrito Federal

ADOLFO RIVA PALACIO NERI, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

► Efecto dominó: autonomía e independencia

La parte de los derechos humanos y derechos políticos por ley se manejan o se defiende por instituciones diferentes, no obstante que en el sentido amplio los derechos político-electorales son derechos humanos.

Por ello nosotros hemos tenido una relación estrecha e institucional con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en algunas cosas, algunos asuntos que hemos tenido que tratar; ha sido una relación muy ágil y muy rápida.

¿Cómo vería yo la evolución de la Comisión de Derechos Humanos durante el periodo de la administración del ombudsman Álvarez Icaza? Primero, [como] una fortaleza a la autonomía y a la independencia de la institución.

A todos, como organismos autónomos, nos ha quedado claro que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se ha desenvuelto o ejercido sus atribuciones con plena autonomía e independencia, no obstante los asuntos tan complicados y delicados que le toca llevar a cabo. Esa parte institucional y este manejo autónomo independiente se refleja en un efecto dominó para darnos a los demás órganos autónomos, elementos y fortalezas para cada uno en nuestro ámbito de competencia administrativa, para seguir teniendo esta independencia y esta autonomía.

Por otro lado, he visto que el trabajo de la Comisión ha sido en el sentido de acercarse a la ciudadanía, no nada más tener las oficinas y que los ciudadanos puedan acudir como originalmente existía; se ha tratado de acercar y eso es muy positivo.

Otra lucha del ombudsman es darles unas instalaciones dignas tanto a la Comisión y a los trabajadores como a la ciudadanía que se acerca a esta institución pidiendo la protección [ante] una violación a sus derechos humanos.

Eso es a grandes rasgos como yo percibo la Comisión de Derechos Humanos; el énfasis sería en que el trabajo autónomo e independiente que ha hecho frente a las demás autoridades, obviamente nos ayuda; es un punto de referencia para que las demás instituciones autónomas hagamos lo propio frente a las mismas autoridades.

Son dos los requisitos importantes para tener realmente autonomía: uno es financiero, es decir, tener el presupuesto que se pueda manejar libremente con racionalidad pero con la toma de decisiones del órgano de gobierno del ente autónomo; la segunda, ya en lo sustantivo, [es] tener independencia y autonomía también en las decisiones, no estar subordinado a ningún otro ente político o administrativo para esta toma de decisiones. En el caso de las instituciones electorales y en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha sido cobrada esta autonomía en su ejercicio.

La actuación del ombudsman y el impulso que ha dado nos ha beneficiado a todos los órganos autónomos para fortalecer nuestra autonomía; en ese sentido, es un trabajo que él ha hecho en el ámbito de los derechos humanos, de la Comisión de Derechos Humanos, pero la parte institucional que atraviesan todos los organismos autónomos nos ha llevado a evaluar, a pensar y a mejorar estos mecanismos para mantener nuestra autonomía e independencia.

Así, la transparencia y la normatividad hacia el interior de nosotros y la regulación de que quede muy claro hasta dónde se puede meter o no meter alguna otra institución en la vida interna de un órgano autónomo, son muy importantes.

Uno [de] los asuntos más relevantes –aunque todos son relevantes tratándose de derechos humanos, pero unos son los más sonados– [es que] he visto una actitud firme y de independencia del ombudsman con relación a las recomendaciones que ha dado, eso es una cuestión positiva. Una Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos no es una simple Recomendación, sobre todo cuando se ejerce por un órgano autónomo, trae todo un peso moral y un compromiso a la autoridad que se lo hace, claro que en nuestro caso sí son obligatorias nuestras resoluciones.

Otra actitud positiva es el crecimiento de la Comisión de Derechos Humanos, de órgano descentralizado a órgano autónomo, y de ahí acercarlo a la ciudadanía, es un aspecto que veo bastante relevante.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

ÓSCAR GUERRA FORD, COMISIONADO DEL INFO-DF

► Sinergias de cooperación

Desde el inicio de la gestión de los actuales seis comisionados siempre hemos encontrado en la CDHDF un buen aliado, hemos encontrado sinergias comunes. Conozco lo que es el plan operativo anual y el plan de desarrollo de derechos humanos y siempre han sido una línea estratégica transversal en el asunto de la transparencia y la rendición de cuentas de Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ellos así lo han definido hacia su interior y ha dado resultados muy concretos.

Con la CDHDF no es casual que en 2007 y 2008 haya sido reconocida como la institución con las mejores prácticas en materia de transparencia, un estímulo que se da como un reconocimiento moral y económico al trabajo que hacen las diversas instituciones. Esto se

debe al resultado de una política que ha seguido la Comisión de una manera muy sistemática y contundente.

Creo que el papel de los titulares es muy importante, nosotros lo hemos comprobado. Las oficinas de información pública que son aquellas que reciben la solicitud hacia los ciudadanos a veces tienen dificultades para que las otras áreas les puedan otorgar la información a tiempo, con la calidad que se requiere.

La CDHDF ha sido ejemplar, pues ha logrado, con una estructura adecuada, satisfacer todas las solicitudes de información. Algo básico en esta atención al derecho [es que] el cumplimiento no es una cosa de bondad de la Comisión de Derechos Humanos, [sino que] es un cumplimiento de un derecho que tienen los ciudadanos y ellos lo han tomado como una obligación que tienen que cumplir.

En esto ha sido ejemplar la capacitación para responder de mejor forma, a tiempo y a una ley, en este caso el acceso a la información; se requiere el conocimiento de la misma [y el] manejo de la misma. La CDHDF fue la primera en capacitar 100% a su personal de que no sólo la estructura que era nuestra meta.

No solamente la CDHDF hizo capacitación en la ley de acceso, sino que lo hizo en la ley anterior y en la nueva, y obviamente volvió a actualizar a todos sus funcionarios pero también tienen 100% de capacitación en un programa que tenemos de ética pública, porque alguien puede conocer la ley perfectamente pero no conocer su responsabilidad, su papel como funcionario público [...] El asunto de la ética es muy importante, [y] con eso hemos complementado al servidor público.

Otra cuestión es la que rebasa el tema de acceso. Toda la información se consideraba reservada, secreta o que era del titular de la dependencia. Antes se reservaban estos documentos porque podían presumir algún tipo de irregularidad. Esto en el país se ha venido tratando de cambiar y a partir tanto de la presión y la demanda de grupos sociales organizados [y] OSC se empezó a modificar esto a través de la Ley de Acceso a la Información, que en términos normativos ha avanzado mucho.

Hemos venido a atacar esas cuestiones con la capacitación diciéndoles este derecho es una obligación con el asunto de la ética pública, con los funcionarios con el asunto de hablar y convencer a los titulares para que esto se dé así, y obviamente en su momento, cuando sea así, con las sanciones.

Un elemento ejemplar es el diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal; uno de los apartados es el derecho al acceso [a la información], nosotros tuvimos colaboración con información. Esto se hizo con organizaciones de la sociedad civil. Y hemos participado en lo que será un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal.

Finalmente la transparencia es un derecho para quedarse y profundizarse y, en el sentido político, es tomarle el lado positivo y mostrarle a la gente, darle cuentas, darle acceso a la información, hay que cultivar la semilla y cosecharla para que tengamos una cultura de transparencia. Y sientan que la ciudadanía premia a los gobiernos que realmente son transparentes y que dan acceso a la información.

Es cierto que las solicitudes han crecido, pero tenemos todavía un problema: que quienes están haciendo las solicitudes todavía es un sector muy específico, medios de comuni-

cación predominantemente, luego académicos, investigadores, estudiantes, sector público mismo. Hemos venido cambiando esta pirámide pero al principio estaba muy concentrada en los medios de comunicación.

Lo que queremos es difundir el derecho, cada año hemos participado en el Zócalo con el día de los derechos humanos y este año vamos a hacer un día de derecho a la información, eso lo hemos venido haciendo paulatinamente.

Algo que también destaca de la CDHDF es el informe que se hizo sobre el caso del *New's Divine* y las recomendaciones sobre el mismo; además, el tema de la interrupción del embarazo fue otro caso de la actuación ejemplar de la Comisión.

CDHDF, una nueva sede: derecho de la ciudadanía, patrimonio de la democracia

Atender una queja por violación a derechos humanos implica una gran sensibilidad y un ambiente amable, que inspire confianza; un ambiente en el que la gente se sienta atendida y respetada en su dignidad humana. Se requiere una atención de gran calidad que haga del respeto a los derechos humanos una vivencia efectiva, palpable, y un entorno consistente en ese sentido.

Cuando Emilio Álvarez Icaza asumió la Presidencia de la CDHDF, la infraestructura física con que contaba la institución no reunía las condiciones necesarias ni para que las y los peticionarios recibieran ese tipo de atención, de calidad, ni para que las y los trabajadores de la Comisión la dieran, aún cuando se esforzaran en ello. Como ya se mencionó, las oficinas estaban hacinadas, con sillas rotas, muebles muy maltratados y se contaba sólo con seis módulos de atención, carentes de privacidad. Los espacios para el trabajo en equipo del personal y para la toma de decisiones por parte de las y los directivos eran también, por demás, inadecuados.

Recuerda Emilio Álvarez Icaza Longoria: “en los módulos de atención todo se escuchaba; una ocasión una señora que estaba llorando se incomodó notablemente al notar que la estaban escuchando más personas”. En esas circunstancias, “puse como objetivo de mi gestión que la Comisión tuviera una sede propia para atender en condiciones de dignidad a los peticionarios, y no gastar en rentas”.

Ese propósito, acompañado de una estrategia bien definida luego de un proceso de búsqueda de alternativas y un trabajo consistente para alcanzar la meta, permitió, luego de ocho años, que la CDHDF contara con sede propia: un inmueble emblemático de la arquitectura modernista mexicana, cuyo autor es el arquitecto Ricardo Legorreta Vilchis, ubicado en avenida Universidad 1449, en la unión de las colonias Florida y Pueblo de Axotla, a unos pasos –50 metros para ser precisos– de la estación del Metro Viveros.

Además del deterioro de las instalaciones con que se contaba al principio de la gestión del ombudsman, hubo otras circunstancias que lo motivaron a proponerse la ad-

quisición de una nueva sede. Una fue su experiencia previa en el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), del que fue director. Ese lugar cuenta con un auditorio y sala de prensa que han sido desde hace muchos años espacio de encuentro donde se reúnen las organizaciones de la sociedad civil o participantes en movimientos sociales.

Ahí fue donde constató que, en general, en las instituciones públicas faltan espacios para la construcción de ciudadanía. Y que Cencos, una institución civil, no pública, había fomentado y construido espacios de encuentro muy significativos donde se llegó a acuerdos importantes, como el de realizar la marcha del 12 de enero de 1994 por la paz en Chiapas. “El acuerdo político para realizar esa marcha se construyó en las oficinas de Cencos”, relata Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Otra fuente de inspiración fueron las instalaciones del Consejo de la ONU en Ginebra, Suiza, donde constató que cuando se realizan eventos que congregan a distintos gobiernos, enfrente de los salones en que se encuentran las y los mandatarios, hay espacios para que las organizaciones sociales se reúnan de maneja gratuita y presenten ahí sus testimonios y materiales en general para promover y enriquecer el debate de los temas que ahí se tratan y que involucran a todos: gobiernos y sociedades.

En el Consejo de la ONU se proporciona información constantemente actualizada sobre los asuntos que se están trabajando, como casos de tortura, discapacidad, temas relacionados con la infancia o diferentes conflictos en diversas partes del mundo que ocupan la atención y el trabajo de esta institución; y sobre los lugares de reunión y los espacios de que disponen las organizaciones de la sociedad civil para participar, lo que conlleva un ejercicio muy valioso de ciudadanía, una forma específica de hacer que las OSC se apropien del espacio, se empoderen en la defensa y promoción de los derechos humanos, y sean parte activa de la institución, y del trabajo que ahí se realiza para tratar asuntos de interés público.

Con esta idea, el Consejo de la CDHDF aprobó lineamientos para que las OSC utilicen los espacios de la nueva sede de manera gratuita, solventando ellas sólo los gastos de servicios que requieran durante sus sesiones —como traducción simultánea, secretarías o alimentos—, apegados a una normatividad para su adecuado mantenimiento.

Además de ser una forma muy concreta de dotar del espacio necesario para la construcción y ejercicio de ciudadanía, se trata de un concepto muy simbólico, con un profundo sentido político y social en cuanto a que el Estado reconoce en las OSC entidades de interés público y, por tanto, facilita las condiciones para su participación.

En el mismo sentido, y con un espíritu de buena vecindad cimentado en la transparencia, el respeto y la confianza, durante el proceso de remodelación de la nueva sede, el ombudsman se reunió en diversas ocasiones con vecinos de las colonias Florida y Pueblo de Axotla, para escuchar sus opiniones, dudas, preocupaciones, propuestas y sugerencias con respecto a las nuevas instalaciones de la Comisión.

En estos casos y con el fin de establecer una relación de mutuo beneficio, se determinó el libre acceso a la biblioteca, los salones y auditorios de la nueva sede para la realización de actividades culturales y de organización vecinal.

En cuanto a las adecuaciones específicas del inmueble para procurar un trato digno a las víctimas de violaciones a derechos humanos y garantizar la confidencialidad de sus testimonios, los espacios de atención cuentan con mamparas acústicas, lo que impide que las conversaciones se propaguen. Se estableció el uso de “ruido blanco” para reforzar, en espacios abiertos, la confidencialidad testimonial. También se cuenta con áreas de atención para niños y niñas por parte de personal de la Comisión para evitar su revictimización, es decir, que no tengan que escuchar el testimonio de sus familiares —o vean llorar a sus madres o padres, por ejemplo, caso que es frecuente— cuando presentan una queja ante la CDHDF.

Se trata, con mucho, de condiciones mucho más adecuadas para dar una atención digna a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Cien por ciento accesible e incluyente

Encontrar el lugar adecuado no fue un proceso fácil. Durante varios años, la CDHDF buscó la donación de algún inmueble por parte del Gobierno del Distrito Federal; también se planteó construir en un terreno e incluso se participó en las negociaciones de las obras de avenida Juárez, donde actualmente se localizan las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. No se prosperó en ninguno de esos casos.

En total fueron 35 los inmuebles que se valoraron para su adquisición, considerando criterios de costo y accesibilidad en relación con estructura del inmueble y ubicación. Un objetivo específico fue que estuviera cerca de una estación del Metro, pues nueve de cada 10 personas que solicitan los servicios de la Comisión tienen bajos ingresos y son usuarias del transporte público.

Finalmente, se determinó la adquisición del edificio que es hoy la nueva sede, cuya compra se concretó el 11 de junio de 2007. Ese día comparecieron ante el notario público 168 del Distrito Federal, Jorge Alfredo Ruiz del Río Escalante, apoderado de la firma farmacéutica Smith Kline & French, S. A. —hasta entonces propietaria del inmueble—, y por parte de la CDHDF, Román Torres Huato, director general de Administración. Emilio Álvarez Icaza Longoria participó como testigo de la protocolarización de la compra del edificio, la cual tuvo un monto total de 83.9 millones de pesos.

Con esta adquisición se abrió un nuevo capítulo en la historia de la Comisión, la cual inició sus operaciones en octubre de 1993 en un edificio rentado en la calle Ángel Urraza 807, colonia Del Valle. Al año siguiente se trasladó al edificio ubicado en avenida Chapultepec 49, colonia Centro Histórico, entre las estaciones del Metro

Balderas y Cuauhtémoc; este inmueble resultó por demás insuficiente para cubrir las necesidades operativas del personal de la Comisión, por lo que fue necesario arrendar otro espacio: parte del edificio ubicado en Doctor Carmona y Valle 6, donde se instaló la Secretaría Técnica y el Archivo de Concentración; amén de las unidades desconcentradas en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Xochimilco y Benito Juárez, con las que se ha buscado cubrir la demanda de atención de las y los peticionarios en los cuatro puntos cardinales del Distrito Federal.

La entrega formal de la nueva sede se realizó el 12 de junio de 2007. Se trata de una construcción de dos naves, ubicadas en un terreno de poco más de 1.3 hectáreas y una construcción de aproximadamente 12 mil metros cuadrados distribuida en dos niveles. Con ella se cumplieron los requisitos de que se encontrara sobre una avenida principal y a unos pasos de una estación del Metro, es decir, en una zona que facilita al máximo el traslado de las y los peticionarios.

En este caso se trata de la estación del Metro Viveros-Derechos Humanos, ubicada en avenida Universidad a la altura de los Viveros de Coyoacán, en la colonia Pueblo de Axotla, delegación Álvaro Obregón, lugar donde todavía se conservan tradiciones ancestrales.

Delimitado al norte por avenida Río Mixcoac, al oriente por avenida Universidad, al sur por la calle Hortensia y al poniente por Moras, Axotla –palabra que significa “lugar donde nace o crece y vive el ajolote”, y que se relaciona también con “flor”, “agrio” y “agua”, por lo que se le conoce como “lugar de ajolotes en el agua agria y en el agua florida”– es una comunidad en la que se han realizado hallazgos que permiten a sus más antiguos moradores creer que fueron los aztecas los primeros en llegar a esta zona al centro-sur de la ciudad.

La nueva sede ahí ubicada es un inmueble catalogado por parte del Instituto Nacional de Bellas Artes como edificio con valor artístico (con carácter histórico y cultural), con un diseño que interactúa con la avenida Universidad por medio de la plaza principal del conjunto, que contiene dos naves, antes utilizadas para oficinas e investigación. “La fachada principal está compuesta por un pórtico de fuerte presencia estructural, y en el nivel superior, como continuidad de las columnas, las ventanas forman hexágonos.”¹⁰¹

La reja del inmueble es obra del escultor de origen alemán Mathias Göeritz, creador de la llamada “arquitectura emocional”, de las Torres de Satélite, en coautoría con Luis Barragán, y la de Corona del Pedregal, en el Espacio Escultórico de la UNAM, entre otras obras.

Para proceder a la remodelación del inmueble, el Consejo de la CDHDF aprobó los lineamientos generales en materia de obra pública y servicios relacionados con la misma con base en los principios de transparencia y rendición de cuentas; y en corres-

¹⁰¹ Antiguo Colegio de San Ildefonso, *Legorreta + Legorreta*, México, 2005, p. 6.

pondencia a los mismos lineamientos, se integró un Comité de Control de Obras y Servicios Relacionados en julio 2007.

El día 3 de ese mes se publicó el acuerdo correspondiente en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. En el artículo 10, sexto párrafo, de dicho acuerdo se estableció que cualquier persona u organización podría asistir y dar su opinión en las sesiones de dicho Comité, en virtud de lo cual se determinó la creación de un Grupo de Trabajo Multidisciplinario, con la participación de quince instancias, entre OSC, instituciones educativas y dependencias públicas.

El Comité de Control de Obras y Servicios Relacionados quedó integrado por los titulares o encargados de las direcciones General de Administración, Román Torres Huato; General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, Daniel Ponce Vázquez; Ejecutiva de Seguimiento, Rosalinda Salinas Durán; de la Contraloría Interna, Rosa María Cruz Lesbros, y de la Coordinación de Asuntos Jurídicos, Rosario Laparra Chacón, quien quedó como asesora del Comité con derecho a voz.

El objetivo de haber creado el Grupo de Trabajo Multidisciplinario, explica Rosario Laparra Chacón, “fue recabar las opiniones de especialistas en distintos ejes, tales como accesibilidad, sustentabilidad –y otros que se detallan posteriormente–, que aportaran a la Comisión un marco integral para lograr que el edificio resultara totalmente amigable y plenamente acorde con los principios universales de los derechos humanos”.

Dado el valor artístico del inmueble, se determinó también que lo ideal –y jurídicamente procedente– es que fuera el propio autor de éste quien llevara a cabo la remodelación. Esto fue aceptado por parte del arquitecto Ricardo Legorreta Vilchis, quien condujo los trabajos correspondientes. De esta forma, la CDHDF protegerá una obra que es patrimonio cultural de la ciudad de México.

Remodelación con perspectiva incluyente

Hacer de este un espacio ciento por ciento accesible implicó un proceso de diálogo muy intenso entre el Comité de Control de Obras y Servicios Relacionados, el Grupo de Trabajo Multidisciplinario y el equipo del arquitecto Legorreta Vilchis, al que se impartieron talleres, se le aportó material y que se sostuvieron varias reuniones con personal y equipo directivo de la CDHDF con el objetivo de sensibilizar a las y los responsables del rediseño para realizar el trabajo desde una perspectiva de derechos humanos, y buscar de manera conjunta alternativas estructurales para las necesidades de la Comisión, dados los siguientes aspectos:

Primero, considerar y entender la situación de la víctima: determinar qué pasa con una persona a la que le han sido violados sus derechos, qué espacios requiere para su atención, qué ánimo tiene, en qué circunstancias se encuentra, qué tipo de aproxi-

mación se espera de una autoridad cuyo mandato es atender víctimas. Lo mismo en relación con organizaciones que tienen su causa en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Se les habló del perfil de las personas que asisten a la CDHDF, “inclusive se les dieron cursos de derechos humanos, materiales, informes, videos para que el equipo de arquitectos conociera con más detalle el trabajo que realiza la Comisión. Y ellos platicaron con todas las áreas –que la integran– para saber cómo funcionan, cómo trabajan, cuáles son sus necesidades en términos de poder generar una mejor respuesta arquitectónica a los usuarios de sus servicios”, comenta Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Un segundo aspecto tuvo que ver con la funcionalidad del espacio; es decir, determinar cuántos metros tiene, cuántos espacios necesita, y a partir de eso, y de criterios de transparencia, accesibilidad y agilidad de tránsito, generar un proyecto arquitectónico que tuviera que ver con la funcionalidad del espacio para que una persona con silla de ruedas u otro tipo de discapacidad se pueda mover por sus propios medios en el edificio.

Y el tercero fue que se tratara de un edificio ambientalmente responsable, lo que implicó generar las condiciones necesarias para tal objetivo. Eso transformó radicalmente la arquitectura del espacio. Por ejemplo, el diseño de baños, de rampas, plataformas, desniveles mínimos; el quitar barreras y hacer espacios rectos y generar espacios con accesibilidad total, pero también espacios arquitectónicos que tengan que ver, por ejemplo, con la disminución del uso de energía eléctrica.

Para lograr esas condiciones se integró el Grupo Asesor Multidisciplinario, en el que diversas instituciones aportaron su experiencia y acompañaron el proceso de remodelación para garantizar el objetivo propuesto, lo cual implicó la definición de una serie de ejes, de los cuales cada organización aportó su conocimiento, experiencias, observaciones y sugerencias muy valiosas para llevar a buen fin el proyecto arquitectónico.

De esta forma, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., trabajó lo relacionado con el principio de transparencia en todos los aspectos del rediseño de la nueva sede, desde lo estructural hasta lo operativo del proyecto; lo mismo que el Colegio de Contadores Públicos de México, que dio puntual seguimiento a la rendición de cuentas a todo lo largo del proceso de remodelación.

Libre Acceso, A. C., verificó lo relativo a la accesibilidad para personas con diversos tipos de discapacidad; el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Centro Prodh), determinó que se crearan las condiciones para el trato digno a las víctimas y a las y los peticionarios en general; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) vigiló que se cumplieran los estándares de no discriminación, tanto desde el punto de vista estructural como operativo del inmueble. En virtud de esto se colocaron rampas, elevadores, plataformas para sillas de ruedas; se construyeron pasillos amplios y de libre tránsito (sin objetos que impidan el

traslado de una persona en silla de ruedas, por ejemplo), y se contará con el uso del sistema *braille* y de un sistema sonoro para que invidentes o débiles visuales puedan trasladarse dentro de la Comisión sin necesidad de ayuda. De igual manera, se cuenta con sanitarios para personas con algún tipo de discapacidad.

En el mismo sentido, la Dirección de Prevención de Oceanía cuidó que en el inmueble haya condiciones adecuadas para procurar la salud mental de quienes ahí asisten y trabajan, a fin de evitar afectaciones por tensión o el exceso de estrés que suele provocar la atención de casos de violación a los derechos humanos.

El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres-DF) determinó que el proyecto cubra satisfactoriamente criterios de equidad de género, lo que se aprecia en aspectos como el color y diseño de los baños para facilitar que hombres y mujeres atiendan a sus hijos e hijas cuando sea necesario; el uso de colores sin estereotipos centrados en ideas preconcebidas de lo femenino y lo masculino; funcionalidad institucional, lo que implica que no hay a espacios exclusivos para hombres o mujeres, y espacios para niñas y niños durante la estancia de sus madres o padres en la CDHDF al momento de presentar una queja.

En cuanto al cuidado que implica la nueva sede, por tratarse de un edificio catalogado como con valor artístico, la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) fue la entidad que verificó que se atendieran los requisitos de mantenimiento en la remodelación de sus estructuras y espacios. En este sentido, se trató de un caso innovador de reutilización exitosa sin afectar su valor patrimonial; un caso que representa una importante proyección a nivel nacional e internacional de la calidad de la arquitectura mexicana en general, y de la obra del arquitecto Ricardo Legorreta Vilchis en particular.

Con motivo de la presentación del inmueble a la prensa el 5 de agosto de 2009, Víctor Legorreta Hernández, hijo del autor original del edificio y socio del despacho Legorreta y Asociados, dijo, a propósito de las tendencias para hacer de la capital del país una ciudad sustentable, de edificios verdes y con arquitectura ecológica, que “este edificio cumple con todo: estamos muy satisfechos de cómo se pudo reutilizar y estamos convencidos de que en este edificio va a haber una actitud diferente de todos los colaboradores y de todo el público”.

Haber reutilizado el inmueble fue una acción amigable con el medio ambiente, y fue mucho menos costoso que haberlo derribado y construido uno nuevo.

Ambientalmente responsable

Para la CDHDF es importante poder integrarse al entorno social, por lo que ha hecho de su nueva sede un espacio ambientalmente responsable; en el que su rediseño incluye el uso de planta purificadora de agua (que permite beberla de cualquier llave), uno

de llaves y sanitarios ahorradores de agua, tratamiento de aguas residuales para uso de sanitarios, captación de aguas pluviales para riego de jardines, estructuras que privilegian la iluminación natural a través de ventanas, tragaluces, lámparas ahorradoras de energía, sistema de ventilación natural y el empleo de aire acondicionado exclusivamente en auditorios y sección de Quejas.

Asimismo, se incluyeron mecanismos para la separación de residuos y baterías desechables y, en general, el uso de materiales, en pisos y paredes, de larga duración y bajo costo.

Para ser consecuentes con el principio de buena vecindad, la CDHDF se comprometió a impedir que su personal bloquee puertas o accesos a calles con sus automóviles, y a incentivar el uso del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

La Facultad de Arquitectura de la UNAM y la Dirección de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana (UIA) también evaluaron la calidad y funcionalidad del proyecto arquitectónico, mientras que la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) cuidó que el rediseño final sea armónico con el entorno, y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. (Cemda) supervisó que se cubrieran de manera adecuada los criterios de sustentabilidad.

En este aspecto hay toda una estrategia para disminuir el uso de aires acondicionados, para que sea a partir del flujo de aire la colocación de cierto tipo de circulación de aire y de vidrios, o el uso de focos ahorradores, de ahorradores de agua, el reciclamiento de agua, mecanismos que ayudarán a generar condiciones para que el edificio sea ambientalmente responsable.

Las condiciones de seguridad y funcionalidad de la obra en esta materia estuvieron bajo la supervisión de las secretarías de Protección Civil y de Obras y Servicios, ambas del Distrito Federal, en tanto que los aspectos relacionados con la ubicación territorial de la nueva sede quedaron a cargo de la delegación Álvaro Obregón, que es a la que pertenece.

Asimismo, destaca la activa participación de Ángeles González Gamio, integrante del Consejo de la CDHDF e invitada permanente del comité de Control de Obras y Servicios Relacionados.

Interactividad, un eje por desarrollar

Un eje más, que constituye un objetivo de particular significación, es el de interactividad, con el cual se propone dar continuidad al proyecto educativo iniciado por la CDHDF a través de la Casa del Árbol pero ahora, en la nueva sede, empleando novedosos recursos didácticos, que permitan un diálogo y retroalimentación más rica con los usuarios de este servicio.

Para tal efecto, el Museo Interactivo de Economía (MIDE) se incorporó también al Grupo Asesor Multidisciplinario y desarrolló un proyecto para la CDHDF basado en su experiencia, que muestra que el espacio interactivo es más incluyente y permite que la información sea accesible a todos, de tal forma que cada persona pueda elaborar sus propias conclusiones.

De acuerdo con Silvia Singer Sochet, directora del MIDE:

No tenemos la última palabra acerca de lo que exponemos, estamos planteando los temas de tal manera que las personas pueden elaborar sus propias conclusiones, llegar a sus propias ideas y de esto se trata el ejercicio de los derechos humanos, el reconocernos a nosotros mismos y el reconocer a los otros. El reconocer en la diversidad aquello que es más interesante y no solamente tener empatía por aquellos que se parecen a nosotros.

El gran antecedente es La Casa del Árbol, esfuerzo formado para los niños hace 14 años, pero ahora desarrollado con un mayor alcance. “El espacio de La Casa del Árbol cumplió su función. Ahora se trata de hacer un espacio abierto no sólo para niños, también para jóvenes, para familias, para profesionistas, para adultos, este espacio le va a dar la bienvenida a todo tipo de personas, a lo que nosotros llamamos los públicos, en plural. Hoy día México es diferente, estamos en un país que lucha por su democracia, estamos en un país que lucha por crecer”, afirma Silvia Singer Sochet. En la experiencia de la directora del MIDE:

Cuando uno entra en contacto de manera seria, profunda y ordenada con los conceptos de derechos humanos y entiende lo que verdaderamente quiere decir el saber construir un diálogo, el poder llegar a un consenso, el entender dónde empieza y termina el espacio de mi libertad y la libertad del otro, cuando uno entra en contacto con estos temas, como nos pasó a nosotros como diseñadores, transforma uno su visión del mundo.

Durante el proceso de desarrollo, los diseñadores decíamos todo el tiempo, caray si yo hubiera sabido esto antes, algunos aspectos de mi vida personal hubieran sido distintos; lo más interesante es que ha cambiado la colaboración con la Comisión de Derechos Humanos, ha enriquecido la manera de hacer museo del Museo Interactivo de Economía; nosotros como profesionales estamos transformados y le estamos imprimiendo un toque distinto a nuestros nuevos desarrollos gracias a este contacto con la Comisión.

En el desarrollo de este proyecto, propiedad de la CDHDF y sujeto a que haya disponibilidad presupuestal para su realización, también se contó con la participación de Greta Papadimitriou Cámara, educadora en derechos humanos, quien dio al contenido una visión basada en un modelo filosófico, pedagógico y conceptual idóneo para trabajar el esquema interactivo en relación con los temas asociados a los derechos humanos.

En suma, al desarrollar el proyecto integral de lo que es ahora la nueva sede de la CDHDF, el acompañamiento que han dado las instituciones y organizaciones del Gru-

po de Trabajo Multidisciplinario se tradujo en muy valiosas observaciones y sugerencias para lograr de la mejor manera posible las condiciones para que la CDHDF cumpla su mandato, incluidos los aspectos de diseño e infraestructura.

Se trata, por tanto, de un edificio en que se involucran todos los ejes de especialidad que fueron convocados con la finalidad de beneficiar a las y los habitantes del Distrito Federal; fueron tomadas en cuenta las opiniones aportadas y, en este marco de participación se permitió el involucramiento de la sociedad civil en comunicación con las autoridades correspondientes a cada tema.

Dice Rosario Laparra Chacón, coordinadora de Asuntos Jurídicos:

Lo importante de esta experiencia es que este ente autónomo, la Comisión, ha demostrado que a través del involucramiento de la sociedad civil en participación con las autoridades responsables del cumplimiento de normas, como las de protección civil y obras, se logró un marco de política pública que queda establecido en un bien inmueble que va a beneficiar cien por ciento a los habitantes del Distrito Federal, porque es reconocido como un bien público, que puede albergar a personas de diversa condición, con cualquier tipo de discapacidad. Se logró el objetivo con una buena administración de los recursos públicos.

Recursos para alcanzar un objetivo bien planeado

Los recursos necesarios para la adquisición del inmueble fueron obtenidos con el apoyo y autorización de la ALDF, a partir del ejercicio 2003 en que se constituyó el Fondo de Reserva Patrimonial para este propósito, por consejo de algunos legisladores, entre ellos la diputada del PRI, María de los Ángeles Moreno, quien consideró más viable trabajar en esto objetivo como un proyecto de largo plazo, que conseguir todos los fondos necesarios en un solo ejercicio presupuestal.

Así, se hizo una cuidadosa programación de ocho años permitió a la CDHDF conseguir los poco más de 265 millones de pesos que fueron el costo total de la adquisición, escrituración, remodelación de aproximadamente 12 mil metros cuadrados, limpieza y equipamiento del inmueble, proyecto arquitectónico del arquitecto Legorreta, incluyendo equipos de voz y datos.

A costos actuales, tan solo por el pago de arriendos la CDHDF ha erogado 144 millones de pesos, los cuales dejarán de ser un gasto adicional al erario público en la medida que dispondrá ya de un inmueble propio.

“No son economías. Subrayo que año con año en el Programa Operativo Anual (POA) se pidió específicamente ese recurso. De manera que se planeó y se diseñó un proyecto de largo o mediano plazo que pudiera terminar y consolidar esta iniciativa. No fue un hecho producto de economías o de otra naturaleza”, dijo el ombudsman el 5 de agosto de 2009 durante la conferencia de prensa que se realizó para presentar las

nuevas instalaciones, una vez que se había concluido el proceso de mudanza del personal desde la anterior sede de avenida Chapultepec.

Los trabajos de preparación de la nueva sede llevaron poco más de año y medio. A principios de 2009 se realizaron los procedimientos para la contratación de la empresa G.A.Y.A., Construcciones S. A. de C. V., encargada del proyecto de remodelación. De acuerdo con la información que la CDHDF hizo pública, los factores que se consideraron para tal efecto fueron su experiencia en construcción y remodelación de interiores de oficinas, la calidad de su trabajo, su solidez financiera y los términos técnicos y económicos de su oferta. Cerca de 700 trabajadores participaron en la remodelación.

Sobre el nuevo edificio de la CDHDF, el diputado Isaías Villa González, representante del PRD ante la ALDF, e integrante de la Comisión de Gobierno en la recién concluida Legislatura, comenta que con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, ese órgano legislativo fortaleció las acciones fiscalizadoras “y sabemos que ahora todos estamos sometidos a esa ley, y sabemos que la Comisión de Derechos Humanos estuvo sometida a la misma y que entonces quien quiera puede conocer cómo se realizó el trabajo de sus nuevas instalaciones”.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, como todos los organismos, va a ser fiscalizada, es auditada de manera recurrente no sólo por la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, su propia Contraloría; la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF también puede generar respecto de ella una acción revisora. “Yo no tengo ninguna duda conociendo la integridad del presidente y de los consejeros de que se llevó a cabo una buena obra, siempre que hay un gasto va a haber críticas, va a haber señalamientos pero ahora con los mecanismos que existen, con los instrumentos, con la fiscalización pues todo hay que someterlo ahí y no a la especulación”, comenta el legislador.

Hoy la historia del nuevo edificio es celebrada por consejeros de la Comisión. María de los Ángeles González Gamio, quien ha sido parte del consejo desde hace casi 10 años, lo aprecia como un paso importante para la institución: “vamos a estrenar una nueva sede que está maravillosa. Creo que eso va a facilitar mucho el trabajo de la gente, no nada más de la Comisión, sino también de los usuarios; ahora empieza una nueva etapa”.

Patricia Galeana Herrera, también consejera de la Comisión, opina: “qué maravilla, haber conseguido ese edificio fue un gran acierto, porque dados los recursos que se tenían y el buen precio en el que se consiguió creo que realmente fue muy afortunada la Comisión para que tenga estas instalaciones magníficas, en una de las zonas más bonitas de la ciudad. Pero al mismo tiempo con una estación del metro que hace que las personas de cualquier parte puedan llegar”.

Con la forma en que se llevó a cabo el proyecto y se dio a conocer a la sociedad, el ombudsman dice que se manda un mensaje a la sociedad civil de accesibilidad, de in-

clusión, de una forma de ser y operar ambientalmente responsable y congruente con lo que hace la Comisión.

Eso por supuesto tomó tiempo pero a final de cuentas creemos que va a generar las condiciones de un edificio público congruente con la defensa y promoción de los derechos humanos. En ese entendido yo digo: el gasto público ahí empleado es un gasto público muy bien empleado, es un edificio de utilidad pública y qué mejor certeza que el edificio no es para una administración. El edificio se queda para la ciudadanía, se queda para la sociedad; los espacios públicos ahí dispuestos serán de uso gratuito para las organizaciones. Eso es parte de la accesibilidad recuperando prácticas de viejas organizaciones que han venido luchando por la defensa de los derechos humanos, y que han contribuido de manera muy especial a la construcción de la ciudadanía.

La nueva sede se presentó a la prensa en una conferencia en la que participaron consejeros e integrantes del Grupo Multidisciplinario de Trabajo.

En esos días, al apreciar la belleza y funcionalidad de las nuevas instalaciones de la CDHDF, y ante el inminente término de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria, y el hecho de que es muy poco el tiempo en que su equipo directivo utilizará las mismas, no faltó que se escuchara, en varias ocasiones, el comentario de que “nadie sabe para quién trabaja”, a lo que el ombudsman, convencido, suele responder –palabras más, palabras menos– que él y su equipo sí saben para quien trabajan, siempre lo han tenido claro: es para la gente, para la sociedad, para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, y para la gente que ha dedicado su vida a la defensa y promoción de los mismos, y lo hace ahora de manera profesional, con gran entrega y compromiso, desde las filas de la CDHDF.

Acerca del ombudsman

Al cierre de la gestión de Emilio Álvarez Icaza Longoria como presidente de la CDHDF se presentó una situación inédita: la renovación simultánea de titulares e integrantes de seis organismos autónomos: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Banco de México (Banxico), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), lo que representó un notable desafío para los poderes tanto Ejecutivo como Legislativo.

El tema suscitó un rico debate acerca de cuáles debían ser los procesos institucionales y los perfiles personales de quienes habrían de ser electos o ratificados por el Poder Legislativo a nivel federal. En uno de los eventos realizados sobre el tema en

el contexto de estos cambios: la mesa redonda organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM precisamente con el título Procesos institucionales y perfiles personales para la renovación de los organismos públicos de derechos humanos, realizada el 27 de agosto de 2009, se analizó la figura del ombudsman y se plantearon una serie de requisitos indispensables para el buen desempeño de sus funciones.

En ese foro académico abierto al público, quien fuera el primer ombudsman en México como presidente fundador de la CNDH (1990-1993), y ex secretario de Gobernación (1994), procurador general de la República (1993-1994) y rector de la UNAM (1985-1989), Jorge Carpizo McGregor, planteó que los principales requisitos son de “sentido común”. En sus palabras:

Primero, *creer en la causa de los derechos humanos*. Se dice fácil pero es difícil. Ser ombudsman no es un cargo burocrático más, no es un cargo político, y ¿cómo se va a demostrar que [esa persona] sí cree en la causa de los derechos humanos? Por su trayectoria, por haber luchado por los derechos humanos, no que de la noche a la mañana nació un gran amor por la causa de los derechos humanos. No, [sino lo] que ha realizado en este país por la lucha, por la mejor defensa y protección de los derechos humanos.

Segundo, *una lealtad infinita a la causa*. Que para él lo primero, lo segundo y todo sea la defensa y protección de los derechos humanos, porque es lo más importante que existe en este mundo. Sin derechos humanos somos seres vivientes equivalentes a objetos.

Tercero, *capacidad de trabajo*. Que quiera trabajar, pero quien le tiene amor a la causa de los derechos humanos va a trabajar. Necesita dedicación y esfuerzo. No hay que creer en las palabras, hay que creer en los resultados, para eso no es posible que el ombudsman ande viajando por todo el mundo, ande en grandes fiestas. No es un *dandy* dedicado a la vida social, es un defensor de los derechos humanos.

Cuatro, *valentía*. En todas las partes del mundo el ombudsman debe ser valiente, pero más en América Latina. Ombudsman criollo: no es lo mismo ser ombudsman en Europa Occidental que ser ombudsman en América Latina por la calidad de las violaciones. El ombudsman criollo se tiene que enfrentar a fuerzas políticas y sociales muy poderosas. Para él sus únicos apoyos tienen que ser la ley y la sociedad.

Quinto y sexto, *honradez*. Para que un ombudsman funcione tiene que tener fuerza y prestigio moral. Si corren rumores, si hay cuestionamientos a la honradez del ombudsman, pierde una fuerza tremenda frente a la sociedad. La honradez es indispensable.

Y junto a esto está la austeridad, en países como los nuestros, México, donde más de la mitad de la población está viviendo con menos de dos dólares al día, no es posible que veamos a un ombudsman en coches lujosos, en fiestas fabulosas, en banquetes de caviar, no es posible.

En muchos países al ombudsman se le llama *defensor del pueblo* o *protector del pueblo*, pero cómo va a defender los derechos de un pueblo hambriento quien hace gala de un lujo exorbitante, esto no puede ser.

Siete, *congruencia*. No es posible que un ombudsman declare una cosa y al otro día declare lo contrario, tiene que haber congruencia porque si no la sociedad va perdiendo con-

fianza en ese ombudsman y se va quedando solo, vienen las recomendaciones y la autoridad busca cualquier pretexto para no cumplirlas, si la sociedad ya no tiene confianza no lo respalda y la efectividad del ombudsman va decreciendo.

Ocho, *que el ombudsman sepa qué es un ombudsman*. Por qué existe un ombudsman, [que] es para proteger a grandes núcleos sociales, especialmente en países con grandes desigualdades sociales; con el ombudsman se entra en un lugar donde se le va a apoyar a la persona, donde encuentra comprensión, donde la recomendación del ombudsman va a luchar con todo lo que es para que la violación al derecho humano sea resarcida lo antes posible.

Nueve, *que quede claro que actúa con imparcialidad*. Que para él la única verdad es la que deriva de las pruebas de la investigación o del expediente, su labor no es política, es una labor técnica. Un ombudsman no puede estar buscando quedar bien con el gobierno, con los partidos políticos, grupos de poder. Su compromiso es con la causa de los derechos humanos.

Diez, *el ombudsman tiene un compromiso ineludible con la verdad*. Al ombudsman que se le agarra con una mentira su autoridad moral queda deteriorada.

Debe ser una persona crítica y autocrítica, la soberbia debe estar alejada del ombudsman, es un defensor del pueblo por eso la humildad, la sencillez es uno de sus atributos.

Si el ombudsman hace bien su labor, despierta el interés de los medios de comunicación, despierta un interés inmenso.

En relación con los requisitos legalmente establecidos, como el que marca la Ley de la CNDH, en su artículo 9º, de ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, Jorge Carpizo McGregor planteó que “no encuentro razón a que sea por nacimiento”. Y sobre el de tener preferentemente título de licenciado en Derecho, refirió que esto responde a que muchos de los aspectos que va a ver el ombudsman tienen base jurídica. “Lo más importante que hace el ombudsman son las recomendaciones y éstas deben tener una base jurídica. Pero no es indispensable porque un ombudsman inteligente sabrá rodearse de buenos licenciados en Derecho”.

Agregó que: “en México ya tenemos experiencia en esto, uno de los mejores ombudsman es el del Distrito Federal [Emilio Álvarez Icaza Longoria], y no es licenciado en Derecho, pero ha sido mejor que 95% de los ombudsman que han sido licenciados en Derecho”.

Participante en el mismo foro, Gloria Ramírez Hernández, presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, hizo un reconocimiento al plan de trabajo que llevó a cabo la CDHDF, en particular porque realizó un diagnóstico que sirvió para plantear metas.

El territorio del Distrito Federal nos hace sentirnos orgullosos, las mujeres tenemos más derechos que en otros estados [...] El Consejo Ciudadano es una figura positiva, pero en muchos casos no se renuevan, ni cumplen con lo establecido. [No obstante,] un caso interesante es la CDHDF que fue creando en diversos momentos puentes permanentes de debate,

de encuentro. El presidente de la Comisión, Emilio Álvarez Icaza Longoria, hace con estos puentes un programa, una campaña de [no] discriminación; con varios elementos, como [la] educación, trabaja en forma permanente la perspectiva de género con las organizaciones; realiza un encuentro cada año en el Zócalo con las organizaciones, y establece puentes que se convierten en espacios sistemáticos de encuentro.

Ha logrado institucionalizar estos espacios al establecer políticas especiales, para que la figura del Consejo integre y mantenga estos espacios. La Comisión del Distrito Federal ha dado el ejemplo de cómo se deben hacer e ir anexando este tipo de políticas.

A través del proyecto Vigía Ciudadano del ombudsman se da seguimiento a varios estados, ha sido un aprendizaje amplio. En los procesos de elección se encuentran avances y retrocesos. Se encuentran grandes irregularidades, no se respeta la participación de sociedad civil y se da por dedazo.

Un elemento fundamental del perfil del ombudsman es su perspectiva de los derechos humanos, que va a actuar en función de la ciudadanía. El ombudsman tiene un papel importante en la sociedad, y en estos procesos se tiene que estar atento.

La Comisión [de Derechos Humanos] del Distrito Federal se ha convertido en un paradigma, está estableciendo un modelo de ombudsman. Es muy importante lo que hizo Emilio Álvarez, establecer que no sean políticas que se le ocurrieron a él o a su equipo, sino que se establezcan unas efectivas políticas programáticas y queden en acuerdos.

Reconocimiento regional

En el mismo contexto, el Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), a propuesta del Comité Directivo de la institución, acordó crear la Distinción Latinoamericana a la Promoción de los Derechos Humanos, al Avance Democrático y Equidad, durante su reunión en la ciudad de Panamá el 29 de mayo de 2009, “con el objetivo de distinguir los aportes excepcionales de carácter profesional y académico que se han hecho en el marco de las trayectorias y contribuciones en la promoción de los derechos, el buen desenvolvimiento de la vida democrática y el logro de la anhelada equidad entre los habitantes de América Latina”.

El mismo Consejo determinó, “por aclamación”, que la distinción se entregara, por primera vez, al presidente de la CDHDF, a propuesta de la sede de México, considerando que tal distinción se otorga “a aquellas personas, instituciones y organizaciones que se hayan destacado en forma sobresaliente por su trayectoria profesional, aporte académico, a favor del avance en la promoción de los derechos humanos de la vida democrática y de la equidad en las sociedades latinoamericanas y por el hecho de que sus contribuciones hayan conjuntado rigor conceptual, valor, honestidad e independencia y que a la vez se constituya como ejemplo y práctica relevante a ser aplicadas”.

Francisco Rojas Aravena, titular de la Secretaría General de la Flacso, dio a conocer esta resolución en una ceremonia que se realizó en la sede de la ciudad de México el 7 de junio de 2009. En ella participaron en el presidium el subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, Juan José García Ochoa; la representante adjunta de la OACNUDH, Liliana Valiña; y el director de Proyectos Especiales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), César Barona Ríos, además de Francisco Rojas Aravena; la antropóloga y directora de la revista *Debate Feminista*, Marta Lamas; y el presidente del Consejo Superior de la Flacso, Francisco Valdés Ugalde, quien hizo la entrega del reconocimiento al ombudsman.

Éstas fueron las palabras de Francisco Rojas Aravena:

La principal razón por la que la Flacso decidió reconocer a Emilio Álvarez Icaza Longoria es porque entendemos que nuestra América Latina del siglo XXI, necesita fuertes liderazgos para poder dejar atrás la enorme inequidad y las debilidades que tienen los Estados para garantizar el cumplimiento irrestricto de los derechos humanos.

Estos liderazgos se tienen que caracterizar por su profesionalismo en combinación con un alto compromiso social y una gran honestidad.

En otras palabras, son importantes las instituciones, pero también lo son los liderazgos, sobre todo para hacer uso de todos los recursos que se tienen a la mano y, en caso de no contar con ellos, tener la energía, visión y audacia para conseguirlos.

El paso de Emilio Álvarez Icaza Longoria por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha sido un ejemplo de un titular proactivo que ha dejado importantes lecciones positivas y ha marcado la pauta para que otras comisiones e instituciones se conviertan en una efectiva contraparte que permita articular el avance, en la efectividad del cumplimiento de los derechos humanos y la rendición de cuentas.

Más aún, con el trabajo en conjunto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, la sociedad civil y la academia, se deja un importante legado a través del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, único en [su] tipo a nivel mundial, que con más de 2 400 líneas de acción establece las actividades y agenda futura en materia de derechos humanos para el Distrito Federal.

Por todo lo anterior, es merecido otorgar la Primera Distinción Latinoamericana a la Promoción de los Derechos Humanos, el Avance Democrático y la Equidad al maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Emilio Álvarez Icaza Longoria, visagra entre lo público y lo conceptual

La ceremonia se llevó a cabo en la Unidad de Seminarios de Flacso, con la asistencia de representantes de OSC, invitados especiales, amigos y familiares del ombudsman, quien también recibió la distinción con el discurso de Marta Lamas:

México necesita un modo de acción pública distinta. Emilio Álvarez Icaza Longoria ha logrado dotar a la figura de ombudsman de real independencia del gobierno, ha sabido enfrentar las presiones de los partidos y los poderes fácticos, y ha conseguido el respeto de personas y grupos que entre sí son adversarios. Por eso las intervenciones de nuestro ombudsman han tenido repercusiones tan positivas en lo público y su gestión se ha vuelto un ejemplo de ética pública.

Público, pública, público. He repetido varias veces el término. La noción de lo público tiene dos sentidos: uno espacial, topográfico, y otro conceptual, normativo. En el sentido conceptual, lo público es lo que es de todas las personas, el terreno de toda la sociedad. El sentido topográfico alude a los lugares donde se adoptan las decisiones de interés común, a los espacios de gobierno. La bisagra imprescindible entre lo conceptual y lo espacial son los operadores de lo público. Desempeñar la función de bisagra con transparencia fortalece la propia figura de defensor del pueblo.

Es ya un lugar común decir que la gobernabilidad se debe apoyar en la defensa de los derechos humanos de la ciudadanía. En México, la manera en que funcionarios gubernamentales imponen sus decisiones sin la participación de los actores sociales explica en gran parte el creciente malestar con la política. La frustración y el desencanto han sido las respuestas tradicionales de la ciudadanía ante el abuso y la irresponsabilidad de las autoridades. Pero con su gestión, Emilio Álvarez Icaza Longoria ha mostrado que no tiene miedo a hablar fuerte y claro, y que no obedece a ningún partido ni al gobierno. Además, ha afianzado el papel de ombudsman al mantener una comunicación crítica y respetuosa con las asociaciones civiles que encarnan las luchas por los derechos humanos en el Distrito Federal.

Para instalar en nuestro país un marco de derechos humanos que se respete es preciso que los actores sociales cuenten con información suficiente y fidedigna, y que existan marcos de referencia compartidos. Esto requiere intervenciones pedagógicas que eduquen a la ciudadanía en el marco de los derechos humanos. Ese ha sido otro aspecto valioso de la labor de nuestro ombudsman. Al respaldar públicamente causas sobre las cuales todavía muchos ciudadanos no tienen claridad, como la defensa de los derechos de las personas transexuales, Álvarez Icaza ha mostrado la legitimidad de su lucha para que el Estado reconozca la identidad de género por encima de la determinación biológica.

Otra cuestión decisiva ha sido su manera sistemática de respetar los acuerdos internacionales de derechos humanos. Cuando la ALDF despenalizó el aborto en el Distrito Federal, Álvarez Icaza recibió la solicitud de algunos políticos y funcionarios gubernamentales de pronunciarse al respecto. A diferencia del comisionado nacional, que actuó en solitario, sin consultar a su Consejo, Álvarez Icaza reunió a sus consejeros y realizó un trabajo colegiado usando el marco internacional de los derechos humanos.

La consolidación de nuestra democracia requiere no sólo deliberación pública y vigilancia: también el conocimiento es un elemento indispensable. Para renovar las relaciones entre ciudadanía y gobierno se requiere un trabajo de pensamiento crítico vinculado a la acción política. Por eso el papel del ciudadano participativo y el del intelectual son fundamentales en esa renovación. Álvarez Icaza ha sabido aprovechar tanto lo que la intelectualidad como el activismo cívico le pueden aportar y esta mezcla de teoría y práctica ha hecho

de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal un espacio único en el país. Cada sociedad produce sus figuras notables: personas que tienen algo que decir, a quienes admiramos y por quienes nos sentimos representados. Estas figuras excepcionales no se cansan de hacer frente a amenazas en su contra y de defender las cosas que importan. Por eso se vuelven portavoces de causas y demandas de justicia y funcionan como catalizadores sociales. Emilio Álvarez Icaza Longoria es un ejemplo paradigmático de este tipo de figuras y por eso las organizaciones ciudadanas del Distrito Federal reconocen su desempeño impecable al frente de nuestra CDHDF.

La conquista del gobierno para la democracia

En el otorgamiento de la distinción al ombudsman también intervino Francisco Valdés Ugalde, presidente del Consejo Superior de la Flacso, quien en representación de este órgano, dirigió al ombudsman y a las y los presentes las siguientes palabras:

Habiéndose iniciado en la vasta mayoría de los países latinoamericanos la instauración de [los] sistemas políticos democráticos, a pesar de todas sus características diferenciales, a pesar de las dificultades para construir las instituciones que la democracia requiere y que nuestros pueblos exigen —enfrentando adversidades del más diverso tipo: crisis económica, extendida pobreza, grandes desigualdades sociales, enormes dificultades para alcanzar la igualdad política, los derechos humanos—, sin embargo, representan una aspiración generalizada de nuestras sociedades, un compromiso ineludible de los dirigentes políticos con ellas y una decidida voluntad de construir estados democráticos de derecho en los que estos derechos sean mucho más que meras figuras jurídicas adormecidas en los textos constitucionales y en las leyes.

Uno de los retos por excelencia de las sociedades en América Latina, si no es que el más importante de ellos, es la construcción de estados democráticos de derecho.

Cuando se observa en su conjunto el panorama latinoamericano, particularmente en aquellos países en los que han logrado mantenerse las reglas básicas de decisión ciudadana en la elección de sus gobernantes, resulta preocupante encontrar que las fuertes heterogeneidades de todo tipo: sociales, regionales, culturales, étnicas, geográficas entre otras, implican también distintos grados de dificultad de acceso a los derechos que las constituciones consagran, pero que no siempre se traducen en instituciones y procedimientos institucionales que permitan que las sociedades y sus individuos tengan acceso a un cumplimiento efectivo de los mismos.

Es decir, nuestros sistemas políticos están todavía mal equipados para la impartición debida de la justicia, que no puede ser ajena a la realización material de los derechos.

La creación de instituciones protectoras de los derechos humanos ha sido uno de los pasos más importantes para transformar el panorama anteriormente descrito. ¿De qué forma si no es a través de hacer realidad el cumplimiento de los derechos más allá de la letra en la vida cotidiana de las personas, la democracia puede avanzar y extenderse, no sola-

mente bajo un concepto minimalista de elección y remoción de gobernantes, sino de creación de ambientes públicos y sociales en los que los ciudadanos puedan sentirse cercanos a sus instituciones porque a través de ellas tengan acceso efectivo a la justicia?

La formación en México de estas instituciones protectoras de los derechos ha tenido un avance decisivo con las comisiones de derechos humanos, tanto en el plano nacional como en las diferentes entidades federativas.

A pesar de todas las dificultades enfrentadas para hacer avanzar estos organismos se puede constatar que el reclamo social por la defensa de los derechos humanos ha conseguido abrirse paso progresivamente y constituir una cultura y una institucionalidad que esperamos sea irreversible, aunque no ha estado ni estará libre de conflictos; especialmente en Estados como el nuestro, con añejas tradiciones autoritarias y patrimonialistas.

Es un motivo de orgullo para mí personalmente, para la Sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y para todos los miembros y egresados de esta Facultad a lo largo y ancho de América Latina otorgar, por vez primera, esta distinción instituida por el Consejo Superior, al maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria, egresado de esta casa de estudios.

Esta distinción fue creada precisamente para reconocer el trabajo de quienes habiendo tenido una sólida trayectoria han dedicado sus esfuerzos profesionales a la promoción de estos tres valores: los derechos humanos, la democracia y la equidad.

El maestro Álvarez Icaza, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durante dos periodos inició su trayectoria en uno de los espacios más dignos de las luchas civiles por la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas y la justicia en México: el Centro Nacional de Comunicación Social (por cierto, fundado y dirigido por su padre, don José Álvarez Icaza).

Para quienes fuimos testigos de la vida nacional en las décadas de los años setenta, sabemos la importancia que tuvo este centro por los esfuerzos que realizó para documentar la injusticia y la violación de los derechos de hombres y mujeres, organizaciones sociales y movimientos en el país que ocultaba el autoritarismo y no se atrevía a publicar la prensa salvo en escasas y honrosas excepciones.

Emilio fue también consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal [IEDF] en la etapa naciente de la democracia mexicana y en una entidad federativa particularmente complicada. En el Instituto Electoral Emilio y sus colegas se enfrentaron con uno de los problemas que aún no han sido resueltos: salvarse (y salvarnos) de la maraña del Estatuto jurídico político de la capital de la república, la concentración humana más grande del país y la que por su organización política y gubernamental representa todavía un remanente de la época autoritaria.

En su paso por el Consejo [General del IEDF], Emilio Álvarez Icaza Longoria dejó testimonio de su compromiso democrático, manteniendo una vigilancia constante y una acción permanente desde esta institución para garantizar el derecho a la elección de gobernantes de los ciudadanos del Distrito Federal.

Este papel marca un momento de la trayectoria de Álvarez Icaza que me parece muy importante destacar: viniendo de la sociedad civil, de sus movimientos y organizaciones, acepta participar en una institución de nuevo tipo. Por lo que él representaba y representa,

su aceptación a participar en un órgano de Estado constituye una victoria colectiva. Una demostración del “sí se puede” que muchos gritamos desde diferentes posiciones y foros durante largo tiempo. Sí se puede conquistar el gobierno para la democracia, para los ciudadanos, para el servicio de la sociedad.

A principios de la década que corre, Álvarez Icaza fue designado presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Asumir este cargo fue una nueva señal a la sociedad de este “sí se puede”.

Me parece muy importante destacar varios aspectos de lo que ocurrió con y a través de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durante su Presidencia de la misma: Por una parte impulsó un proceso de profesionalización de la Comisión; se estableció el servicio de carrera que ha permitido iniciar la especialización del personal de la Comisión en el servicio a la defensa de los derechos humanos. Más allá de arbitrariedades y desórdenes administrativos de todo tipo, la Comisión se ha distinguido entre sus pares del resto del país por ser vanguardia en esta profesionalización de la defensa de los derechos humanos.

Otro aspecto ha sido la proactividad que distingue a su gestión. En México hemos visto a lo largo de mucho tiempo cómo la defensa del derecho, es decir, la defensa de las normas escritas en los instrumentos jurídicos no ha ido siempre de la mano de la defensa de los sujetos tutelados o protegidos por esa letra.

En sentido contrario a este divorcio, la Comisión ha dado la cara a la sociedad y ha ido más allá de la letra para defender siempre en la medida de lo posible y a veces más allá de lo posible la substancia del derecho que es la capacidad del sujeto tutelado de apropiarse efectivamente del bien al que tiene derecho.

También es de hacer notar el impulso dado por la Comisión en concordancia con el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas para realizar el Diagnóstico del estado que guarda el respeto a los derechos humanos en el Distrito Federal. En el contexto de las diferentes comisiones de derechos humanos existentes en el país, la del Distrito Federal ha sido, nuevamente, vanguardia en este sentido. Más aún, puede decirse que el compromiso con la realización de este diagnóstico se coloca mundialmente en la frontera de lo que las comisiones de derechos humanos en otras partes del mundo tienen por delante.

El haber llevado el compromiso de realización de este diagnóstico al acuerdo con los tres poderes de la entidad es también un rasgo que prueba la entrega, la capacidad de gestión y la lucidez de quien hoy recibe esta distinción.

Finalmente, quiero decir que Emilio Álvarez Icaza Longoria nos ha dado una muestra de que es posible reconstruir la institucionalidad del estado para transformarlo, de un conjunto de entidades ajenas, cuando no adversarias, de la sociedad, en un régimen de gobierno y de Estado que, a pesar de estar aún lejos de alcanzar lo deseable, puede ser moldeado por acciones adecuadas sujetas a los más altos valores y principios.

Para la inmensa mayoría de los latinoamericanos, la creación de nuevos estados democráticos tiene su fundamento en la defensa de los derechos humanos y en la reversión de las tendencias a violarlos, para convertirlos en un medio ambiente natural en el que todos los

seres puedan tener las garantías para una vida buena, esa vida buena que los clásicos de la filosofía política consideraban la única finalidad legítima del estado político.

A nombre del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales quiero dar a usted la más calurosa felicitación por este merecido reconocimiento que esperamos sea un motivo de estímulo para la continuación de esta lucha y para acompañarla desde las tareas académicas que realiza esta facultad.

Emilio Álvarez Icaza Longoria agradeció la distinción con un discurso en el que advirtió que los organismos públicos de derechos humanos de América Latina se encuentran en riesgo por los ataques políticos para bajar su perfil. “Vemos los intentos de falta de autonomía o de que no haya claridad en la elección de sus titulares, y los sistemas políticos parecen vacunarse a ese pacto democratizador y pretenden que las instituciones sean una ficha más de la repartición del poder ilegítimo y servir a esos intereses y no a la gente. Ese proceso está pasando en América Latina”, anotó.

Identificó también la amenaza de debilitar a las instituciones ante la falta de transparencia y rendición de cuentas. En ese sentido, hablar de derechos humanos es un indicador de la gestión de gobierno y han quitado terreno al mar del autoritarismo. “Hoy hablar de defensa y educación de los derechos humanos es un indicador de la estabilidad política de un país, cuando hace años ni siquiera existía el concepto”.

Los movimientos en pro de los derechos humanos, específicamente en los casos de los grupos vulnerabilizados, dijo el ombudsman, han impulsado una propuesta civilizatoria distinta que ha ido ganando terreno, a pesar de que hay casos que los gobiernos se niegan a ver, como sucede con la explotación comercial sexual infantil.

El movimiento de derechos humanos se ha ensanchado enormemente, no por mérito de las organizaciones de derechos humanos, (sino) por convicción de los movimientos que han aprendido derechos humanos, que han irrumpido en esta causa, y se han tenido que reformar. Y hay quienes este proceso lo viven como una amenaza; hay quienes dicen que es una pérdida de los valores. ¡Y en cierto sentido tienen razón! Porque sí, es una pérdida de los valores autoritarios. Y lo que queremos es construir una sociedad fundada en valores democráticos, construir una sociedad que sea congruente con los principios de libertad y dignidad.

Gestión consistente

Así, a poco más de tres lustros de su creación, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se perfila como una institución sólida, claramente orientada a realizar con efectividad y eficacia su cometido de defender a los ciudadanos de los abusos de autoridad que atenten contra sus derechos humanos, y a promover una

cultura de los derechos humanos que empodere a la ciudadanía, de forma que esta sea, un factor de consolidación de la democracia.

Se ha tratado, por tanto, de una gestión consistente con los propósitos planteados en su inicio y, más aún, con el espíritu mismo que dio origen a la institución.

En los logros alcanzados en el fomento de una cultura de los derechos humanos, el papel del ombudsman del Distrito Federal, como se ha podido apreciar, ha tenido una importancia capital. Para entender los alcances de su aportación en esta materia, algunos testigos de su desempeño plantean que es preciso entender aspectos de su biografía personal y las claves de su actuación que le han permitido materializar el proyecto presentado ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en septiembre de 2001. En ese proyecto quedó establecido con toda claridad que el reto que asumiría sería reconocer “que la vigencia de los derechos humanos no tiene un centro único, sino que supone una construcción colectiva de una cultura de derechos humanos incluyente de todos los actores, por lo que se hace indispensable lograr una alianza estratégica con la ciudadanía para una sociedad más justa y equitativa”.¹⁰²

Con este reconocimiento, el ombudsman actuó en la construcción de esas alianzas, con una notable capacidad de convocatoria, en el ejercicio de esta cultura incluyente; tan incluyente que transformó la relación con las instituciones sujeto de su escrutinio de tal forma que de haber sido tensas, pasaron a ser de abierta colaboración en la búsqueda un objetivo común: hacer de los derechos humanos un requisito fundamental de las políticas públicas en la capital mexicana. Un objetivo complejo por distintos factores, pero en los que ya se aprecia un interés ampliamente compartido por alcanzarlo entre más diversos actores que conforman la sociedad mexicana.

Estos logros han dado a la figura del ombudsman un amplio reconocimiento social, del que también hablan algunas y algunos de las y los protagonistas del desarrollo institucional de la CDHDF en los últimos ocho años.

“Al final con lo que yo me quedo —dice Magdy Martínez-Solimán, coordinador en México del Sistema de Naciones Unidas—, es que Emilio Álvarez Icaza Longoria desarrolla un trabajo de enorme trascendencia y gravedad. Gravedad en el sentido etimológico del término, de gravitas, de seriedad, de profundidad, y lo sabe hacer de una manera que, la naturalidad y la cercanía y que elimina el boato y la parafernalia”. Y explica:

Él sabe ser una persona accesible y cercana y sencilla en sus términos, precisa en sus términos, pero simple en la manera de explicar por qué hay que defender derechos. Esa es su gran virtud porque es una persona que se hace apreciar, que se hace querer por la manera en que defiende los derechos y nadie le cuestiona ya que es un gran adalid de los estándares inter-

¹⁰² Véase en Anexos el documento presentado por Emilio Álvarez Icaza Longoria ante la ALDF en septiembre de 2001, p. 377.

nacionales de derechos. Creo que su estilo particular es lo que le da el especial toque, con esa gran risa que tiene, con esa humanidad que tiene, con esa manera que tiene de inmediatamente de ponerte cómodo en cualquier situación, con esa manera también de no dar una pelota por perdida, es peleón, es luchador, es consecuente, es coherente, en ese sentido no es demasiado pactista; es más bien una persona de principios.

A juicio de Juan José García Ochoa, subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, el equipo de la CDHDF tiene liderazgo y esto ha permitido conformar un equipo sólido, unido, pero con una visión común, “sin duda habrá seguramente discrepancias, habrá diferencias, particularidades, enfoques, énfasis que pone cada quien en distintas áreas de la Comisión, pero denota con mucha claridad un liderazgo”.

Otro punto a destacar es que se trata de un equipo joven que, además, ha estado involucrado en una participación muy activa en organismos de la sociedad civil, que son en su mayoría luchadores sociales, luchadores por los derechos humanos, luchadores civiles que han estado trabajando en la ciudad, con la única convicción de luchar por los derechos no con otro fin de carácter político, sin ningún otro interés.

La experiencia de la CDHDF ratifica una vieja teoría de la ciencia política, aquella que considera que las instituciones funcionan por tener normas, herramientas y políticas adecuadas, pero también personas con voluntad y convicción para poder hacer avanzar las misiones y las actividades de dichas instancias.

Para Sergio García Ramírez, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), las claves del ombudsman son la independencia de cualquier instancia y la dependencia de la ley, la razón, la dignidad humana, la libertad; en fin de todos los derechos de sus compatriotas.

Durante casi nueve años, Elena Azaola Garrido ha formado parte de la CDHDF, y para ella la institución ha dado un salto gigantesco cualitativo y cuantitativo porque la gestión del maestro Álvarez Icaza Longoria no sólo ha tenido un proyecto muy completo sino que también le ha dado prudencia organizativa y administrativa.

Desde que llegó el maestro Emilio traía ideas concretas del trabajo que iba a realizar y no sólo cumplió con todo, esos proyectos, como por ejemplo descentraliza a la Comisión, llevarla hacia diferentes áreas de ciudad, crear estas áreas de desarrollo institucional, como el proyecto civil de carrera, la manera de tratar con el personal [...] Es una administración que [...] me impresiona mucho porque tiene un doble manejo muy acertado. Me parece que tiene una relación muy horizontal con todo el cuerpo directivo, realmente es un cuerpo que junto con el Consejo —que no es la misma presencia del consejo tan cotidiana como su cuerpo directivo— Emilio los reúne, los escucha, tiene una relación cercana, amistosa, humana con la gente, pero además tiene una versión muy clara de la versatilidad. Y Emilio no pierde la autoridad a pesar de tener esa relación, no, nunca pierde la responsabilidad que él tiene.

Ética, responsabilidad y credibilidad

La Comisión tiene el concepto de ética pública y responsabilidad social que es muy carente en muchos otros organismos, aprecia a su vez Clara Jusidman Rapoport, consejera de la CDHDF. “Entre las y los funcionarios públicos son contados los que no ven a las instituciones como un lugar para tener ingresos, y entre más ingresos pueden obtener están más contentos, y es que no miran cuál es la responsabilidad social que tienen al estar en esa función”.

Para ella son contados los espacios que dan esta oportunidad de cambio y pocas también son las personas que han decidido tratar de cambiar las cosas y funcionar de manera más honesta.

Y el poder hacer estos empeños en una institución que tiene recursos, que tiene una legislación que la apoya, ha permitido que la institución esté permeada en este espíritu de colaboración y responsabilidad social. Yo creo que ese es un elemento, no son estas burocracias que se vuelven insensibles, —que no las molesten—, yo creo que ese es un ingrediente fundamental que evidentemente no se puede lograr si quien está a la cabeza no comparte estos valores y principios.

La periodista Carmen Aristegui Flores sostiene que en México, un reconocimiento social de esa naturaleza, genuino y auténtico, es bastante infrecuente debido a que hay una crisis de credibilidad y hay también una crisis no sólo institucional, sino una crisis en la representación política y la representación social.

Sin embargo, hablando del ombudsman, asegura la periodista: “este hombre trae en los genes el tema de la defensoría de los derechos humanos por su propia biografía, por su propia historia, por su entorno familiar, por venir de un circuito de historia muy relacionado con esto, temas. No es en ningún momento un improvisado sino todo lo contrario, estamos hablando de un hombre con una tradición importante y una biografía que lo acompaña en ese sentido”.

A Emilio Álvarez Icaza Longoria en su función de ombudsman, continúa Carmen Aristegui Flores, se le puede calificar de varias maneras, “pero una fundamental es que no ha sido un furibundo detractor del gobierno ni tampoco ha sido, en absoluto, un cómplice o un complaciente ni nada que se le parezca”. Siempre ha tenido un justo equilibrio respecto a su relación con el gobierno de la capital del país. Es un hombre que ha estado ahí desde 2001 para observar y para estar atento, para supervisar, para vigilar, para recomendar, para decir dónde no funcionan las cosas, para decir dónde estuvo el abuso, para decir dónde la autoridad se equivocó o abusó.

Y eso significa que hay que tener un talante como el que tiene Álvarez Icaza Longoria. Un talante que no es confrontativo, sino constructivo. Un talante amistoso pero

también firme cuando se trata de señalar claramente las cosas. Eso es lo que distingue a un ombudsman eficiente de un ombudsman ineficiente.

A lo largo de estos años en que Álvarez Icaza ha desempeñado su papel como ombudsman, las expectativas que generó con su llegada se han cumplido ampliamente, considera Aristegui.

A mí me parece que tenemos un ombudsman, y hemos tenido un ombudsman en la capital del país, a la altura de los retos que significan representar los derechos de los ciudadanos, abogar por los derechos de los ciudadanos, ser el defensor de los ciudadanos frente a los poderes establecidos. No ha sido enemigo del gobierno de la capital pero tampoco ha sido complaciente. Ha sido un referente obligado precisamente en su figura de presidente de la Comisión de Derechos Humanos. Y ante los temas que por supuesto se marcan en la gestión de Álvarez Icaza está el que tiene que ver con nuestras libertades fundamentales, en materia de expresión, en materia de opinión, en materia de conciencia y creo que a lo largo de estos años la oficina que encabeza ha tenido diferentes momentos y capítulos en donde ha demostrado su claridad respecto a la importancia de estos dos puntos para la construcción democrática mexicana.

Porque la difícil y tormentosa construcción democrática mexicana debe cruzar y ha cruzado por batallas como las que ha dado la Comisión de Derechos Humanos a favor de los periodistas, a favor de la prensa libre, a favor del derecho a opinar, a favor del derecho a disentir, agrega la periodista.

Marisa Belausteguigoitia, directora del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM, del ombudsman destaca su notable capacidad de crear equipos y sistemas. La gente con la que trabaja está formada y sabe lo que hace, y hay un sistema y una metodología, no solamente es un gran líder que conoce el discurso, sino que también está creando un sistema para entender la crueldad y el abuso hacia el pueblo: el indígena migrante, la mujer pobre, la indígena, la niña abusada, la mujer en su casa de clase media pero golpeada.

Y también tenemos al ombudsman que apoya a la academia, a las ONG, a los periodistas, además da clase en la UNAM, y forma gente.

A mí me gusta mucho la dignidad que confiere a los temas que aborda. La rabia que da la injusticia y la impunidad la transforma en algo que es dignificante, el coraje que te hayan pasado por encima, que no solamente te hayan humillado y hayas perdido a un ser querido o a una parte del cuerpo o una parte del corazón, sino cómo otorgas dignidad en un país como éste. Y hay un proceso muy importante de construcción de la ciudadanía con dignidad, y eso me gusta muchísimo, creo que este país y esta sociedad se lo merece, se merece a alguien como él.

Como personaje público, Álvarez Icaza Longoria tiene funciones de justicia pública y es muy visible, por ello hay que resaltar el acierto con el que ha logrado darle visibilidad y dignidad al entendimiento de los derechos humanos de las mujeres, apunta la directora del PUEG.

Emilio Álvarez Icaza Longoria hace su carrera cívico-política en las filas de la sociedad civil; sin embargo, afirma Sergio Aguayo Quezada, investigador de El Colegio de México, “lo que importa no es la ubicación ideológica de la persona, sino su capacidad para ponerse por arriba de estas ideologías y atender a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos desde una perspectiva de los referentes internacionales porque es ahí donde nos dice en dónde está la comunidad internacional”.

Uno de los rasgos clave de la gestión de Álvarez Icaza Longoria, considera el investigador, es el esfuerzo enorme que hace para acercarse a todos los sectores. No importa si eres de izquierda o de derecha; al ombudsman se le debe juzgar por el trabajo que hace, y él representa o defiende a toda la sociedad en la cual hay de izquierda, derecha, centro, de todos los sabores y colores que se quiera.

Emilio ha sido muy efectivo y muy metódico en el acercamiento a todos aquellos sectores representativos que en la capital tienen que ver con derechos humanos. Para empezar con las víctimas, [...] no sólo atiende a los de un lado sino también del otro, dialoga con las autoridades, con los empresarios, con los intelectuales, con su Consejo, con los partidos políticos, con la comunidad internacional, con los periodistas, es notable el esfuerzo que hace, el desgaste físico que hace es enorme, pero esa es una de las exigencias y requisitos de un cargo de esa naturaleza.

Es evidente que Álvarez Icaza Longoria fue reelegido, considera Alberto Olvera Rivera, ex director del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, porque hubo consenso de las fuerzas políticas de que él debía seguir, porque hizo un trabajo defendiendo a las víctimas [...], cuando viene la aprobación de “las leyes de convivencia y la interrupción del embarazo”, quizás uno de los asuntos más espinosos y ásperos de todas las sociedades del mundo. Y agrega:

Emilio ha logrado tener el liderazgo de ser un inspirador para las personas que trabajan en la propia Comisión, un segundo elemento que le permite a la Comisión del Distrito Federal destacar es contar con un presupuesto amplio, no debemos ignorar este factor. No puede haber instituciones operativas si no cuentan con los recursos adecuados; creo que en el caso de la CDHDF ha contado con los recursos adecuados, y debo decir, para establecer un balance de esta afirmación, que los recursos tampoco explican ni garantizan el éxito. Sin embargo, los recursos solos no explican el éxito sino que tienen que ir acompañados, en primer lugar, de este liderazgo entre personal e institucional que tiene Emilio y, por otro lado, el haber logrado conjuntar un equipo operativo competente [y] profesional, que ha sido posible hallar en la ciudad de México, donde también se encuentran las universidades más rele-

vantes, los espacios educativos que nutren a mucho de este equipo. Y, por supuesto, al final, pero no al último, esta densidad organizacional de la sociedad civil que hay en la ciudad de México que por supuesto es muy superior al promedio que existe en otras partes de país y que le ofrece a la Comisión un espacio de interacción más con la sociedad más denso que en otros lugares.

El periodista Ricardo Raphael analiza el caso con perspectiva histórica: “La Comisión Nacional de Derechos Humanos surge realmente no sólo por la norma que la creó sino por la actividad que en su momento tuvo el doctor Jorge Carpizo y marcó una impronta relevante. Yo me atrevería a decir que [desde] aquel episodio no había vuelto a ver otro presidente con visión, con la voluntad y la imagen pública tan robusta y tan creíble como la que se observa con el maestro Álvarez Icaza Longoria”. Y argumenta:

Se trata de un hombre que le dio fuerza a la Comisión pero que, además supo construir los argumentos y la agenda pública que alcanzaron a acompañar, y a muy buen ritmo, los mandatos que la propia Comisión tiene. Lo primero que tendría que decir es que esta experiencia, e incluiría entre ellas [a] la de Jorge Carpizo, nos sirva para saber que el ombudsman, el defensor de los derechos humanos o la defensora de los derechos humanos, no tienen que ser solamente especialistas en el tema, sino individuos cuya probada honestidad con la agenda de derechos humanos y también con individuos cuya probada habilidad política y comunicativa les ayuden a desempeñar esta tarea.

El futuro: retos y desafíos

Después de ocho años de planes sistemáticos, la CDHDF alcanzó una de sus metas primordiales: construir una institución. Hoy por hoy, y por adjudicarse esta característica, el organismo tiene retos esenciales para no retroceder ni estancar los procesos. Lo señala el propio ombudsman, Emilio Álvarez Icaza Longoria: “Tienen todavía desafíos significativos que pueden degenerar o detener ese proceso de consolidación”.

Algunos de los actores que han participado en su construcción institucional advierten sobre esos retos y desafíos que habrá de afrontar la CDHDF, como son los problemas derivados de la situación de inseguridad y crisis económica que se vive no sólo en la capital, sino en todo el país y a nivel mundial.

Sergio García Ramírez, ex presidente y juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, considera que hay que tomar en cuenta que estamos en una etapa complicada de nuestra vida, nacional, urbana o estatal. “Somos muchos, tenemos muchas necesidades y los satisfactores, los recursos en lugar de ser eficientes parecen ser decrecientes entre los derechos, derecho al empleo, a la salud, muchas cosas, los derechos económicos, sociales y culturales. Estamos perdiendo empleos, capacidad de vida digna por

razones económicas, estamos enredados en un problema de inseguridad pública nacional como no lo habíamos visto en décadas”.

Todo esto le genera a un ombudsman retos y grandes desafíos. ¿Cómo lograr en un medio conflictivo superar los obstáculos? ¿Cómo conseguir en un medio en donde, además, se dan contiendas políticas que la política partidaria no contamine al ombudsman? ¿Cómo lograr mejorar sus recursos y llegar a todas partes a donde deben llegar?

Y hay otro gran reto para un ombudsman que es: por la situación de inseguridad y criminalidad, la gente vea con malos ojos que éste proteja a todos los seres humanos, sin importar si han cometido o no una conducta ilícita y se diga que “el ombudsman se dedica a proteger delincuentes” o que “el ombudsman es un obstáculo para la justicia”. Son este tipo de argumentos los que en ocasiones son propiciados por autoridades que no son eficientes en su desempeño.

Entorno crítico

En la escena mundial, de la cual la CDHDF no puede aislarse, los nuevos responsables tendrán el entorno de la crisis mundial. Según Magdy Martínez-Solimán, coordinador en México del Sistema de Naciones Unidas, el cambio brusco en las economías globalizadas todavía no se ha notado con toda su furia y crueldad en México: “Estamos todavía en el periodo de sueño y no nos hemos despertado todavía a la violencia de esta crisis, que ya están sufriendo los vecinos del norte y algunos de los países europeos”.

Algunos de los países más pobres y de las economías emergentes de ingreso medio alto, como son México y América del Sur, todavía están por ver la dureza de la crisis en los entornos urbanos. Ello puede significar un retroceso en los derechos sociales y económicos. Otro gran riesgo es el impacto de degradación en los sistemas políticos.

Magdy Martínez-Solimán, sabe que la población tiende a culpar a la democracia cuando este sistema no consigue prosperidad. No culpa a los sistemas económicos, sino a los sistemas políticos que no son capaces de controlar a los económicos. “Desde ese punto de vista la Comisión va a tener trabajo los próximos tres, cuatro años para analizar ese fenómeno y tratar de dar respuestas”.

Sobre este aspecto, Alberto Olvera Rivera, ex director del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, opina que la precariedad de los avances en el terreno de los derechos humanos es explicable justo por la naturaleza fallida de la transición a la democracia que ha impedido que no hayamos logrado construir un verdadero estado de derecho. “Precisamente por ello es imprescindible que la CDHDF continúe con la labor que ha venido desempeñando hasta ahora, que incluso amplíe los horizontes de acción y, muy especialmente, el tema de acceso a la justicia, procesos de vida, población encarcelada —en donde los abusos son innumerables”.

La herencia que deja el equipo del ombudsmán siembra el reto de que las recomendaciones tengan consecuencias contundentes e irreversibles en una sociedad cambiante y que cada vez incrementa su capacidad de vigilancia. Después de años como consejera, Ángeles González Gamio resalta que la CDHDF debe incluirse en la mentalidad de los mexicanos como un órgano funcional. En el futuro ello debe ser invariable: si se detecta cualquier error, se actuará en consecuencia y se girará una recomendación con grandes efectos en la visión de la sociedad.

“El reto está en que se generalice la importancia, el papel de la comisión de derechos humanos que se vuelva ya parte de la vida de la sociedad de nuestro país”, señala González Gamio.

Y será un proceso acaso infinito. Hay que construir, purificar y hacer nuevas preguntas porque la realidad cambia y cada vez con más celeridad. El ombudsmán capitalino advierte que “el concepto de los derechos humanos siempre va avanzando y construyendo nuevos derechos, nuevos temas, nuevas agendas, y eso hace pensar que tal vez esto nunca termine”.

En derechos humanos, las formas de trabajo han cambiado esencialmente. El espacio público, las instancias gubernamentales, las propias comisiones de derechos humanos y la agenda legislativa han evolucionado, y eso también implica importantes retos para la propia institución.

El equipo será fundamental. El ombudsmán saliente insiste en que el personal de derechos humanos es esencial para consolidar y fortalecer el modelo puesto en marcha.

No obstante, la mudanza a un nuevo edificio significa en mucho que las condiciones de operación mejorarán y entonces, habrá un nuevo escenario con más exigencias. De ahí se desprenden otros caminos por los que deberá transitar la CDHDF. Uno de ellos es buscar una articulación con más organizaciones no gubernamentales en el Distrito Federal, pues hasta ahora y para lograr la institucionalidad, se trabajó más con las que existen a nivel nacional.

La consejera Clara Jusidman Rapoport lo expone de la siguiente manera: “hay un esfuerzo de participación pero posiblemente habría y tendríamos que pensar cómo acercarnos más a las organizaciones del Distrito Federal. Ello está relacionado con el grado de desarrollo de estas organizaciones”.

Otro desafío es el mantenimiento de una buena relación y diálogo con las estructuras del gobierno. Hay que mantener un diálogo sano con el Gobierno del Distrito Federal y adecuarse a los cambios legislativos. La Comisión está llamada a incorporar las lecciones aprendidas para avanzar en su propia normatividad.

La mayoría de los riesgos se relaciona con las cuotas partidistas. Clara Jusidman Rapoport, consejera, señala que la subordinación a algún partido o fracción del mismo, esté o no en el poder, pero sobre todo si lo detenta, sería *nefasta* porque la libertad de acción quedaría supeditada.

Amerigo Incalcaterra, ex representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, resalta que la composición del Consejo tiene que ser altamente plural y representativa de aquellos sectores más marginados.

Carmen Aristegui, periodista, advierte que la institucionalidad del organismo no es inquebrantable en estos momentos. “Los riesgos claramente identificables en México por la falta de consolidación institucional, por la falta de altura incluso de la élite política que ha permitido que esa construcción que ha costado mucho tiempo, trabajo y dinero público hoy está regresando a este estadio previo que era la distribución de cuotas partidistas.”

En el exterior, la visión que se tiene es similar. “Si no se consigue dar una continuidad será una pérdida para los derechos humanos no solamente en el Distrito Federal, sino en México. Si se consigue en esa misma medida será también una oportunidad muy valiosa para el Distrito Federal”, externa Alejandro Monsiváis Carrillo, investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Enoé Uranga Muñoz, diputada federal en la LX Legislatura, pone el acento en los desafíos en relación a las condiciones del sistema de procuración de justicia. Señala que los Ministerios Públicos, dice, aún son espacios de corrupción, burocracia, vicios de ineficiencia. Si la estructura de la CDHDF se debilita, la preservación del respeto a los derechos humanos corre serios riesgos.

Para Enoé Uranga Muñoz, 50% del trabajo estaría condenado a perderse si la política pública no avanza para reformar el sistema de justicia.

El ombudsman saliente reconoce que “falta fortalecer la presencia territorial de la Comisión. Por ejemplo, si tuviéramos una Unidad en cada delegación sería fantástico, pero no tenemos dinero. Tal vez sería conveniente fortalecer más el esquema de las recomendaciones, emitir más recomendaciones”.

Otro aspecto que la Comisión deberá jerarquizar entre sus temas de trabajo es lo relativo a la seguridad humana y condiciones del medio ambiente. Martha Teresa Delgado, secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal, espera que estos asuntos se mantengan como prioridad.

“Creo que tanto para la Secretaría del Medio Ambiente como para la Comisión los temas de los residuos sólidos, la basura, la vinculación con la salud, la calidad del aire tendrán que ocupar la agenda de los pendientes”, expresa.

La gestión de Álvarez Icaza Longoria frente al tema de medio ambiente emprendió programas que hasta ahora están carentes de estándares e indicadores de sustentabilidad. La funcionaria en esta materia en el Distrito Federal asume que en el mundo la preservación de los recursos no renovables y renovables se encuentra en la paleta de derechos humanos.

“[La Comisión] tiene un enorme potencial al homologar los criterios y los principios. Me parece que el tema ambiental se ha desarrollado casi a la par que el de derechos humanos y vamos a tener que entrar a debates muy fuertes en donde la parte de

defensa de derechos humanos va a ser muy importante”, señala Martha Teresa Delgado.

En el horizonte, para el nuevo ombudsman, se vislumbran los protocolos para el cambio climático, las convenciones sobre el agua y la producción de alimentos ante el hambre en el planeta. Derechos humanos y medio ambiente forman un binomio indisoluble.

Para Emilio Álvarez Icaza Longoria la Comisión representa un reto en sí misma porque es una institución nueva con procedimientos que apenas nacen. Su crecimiento a veces significa confrontaciones con esquemas legales y personas que piensan que el organismo debe tener un perfil más bajo, sin embargo, el camino andado estos últimos años, el trabajo realizado, los espacios que ha ganado la cultura de derechos humanos hacen de ella un factor de avance en la ruta de la consolidación democrática, idealmente irreversible.

La agenda pendiente

Saber sobre los desafíos que se avisan para el nuevo ombudsman ante el cambio de gestión de la CDHDF, fue una preocupación entre los medios de comunicación. La pregunta le fue planteada a Emilio Álvarez Icaza Longoria Longoria durante la ceremonia en que la Flacso le hizo el reconocimiento por sus aportaciones a la democracia, los derechos humanos y la equidad, a lo que respondió:

Observo que hay desafíos al exterior y hay desafíos al interior. Al exterior, me refiero a lo que pasa en la ciudad, sin duda, por independencia de lo que haga la CDHDF, hay que son de tal magnitud que se requiere el esfuerzo de toda la sociedad y de las entidades públicas. El tema de la justicia sin duda, uno de los grandes pendientes, la deuda que tiene la Procuraduría con las víctimas, la grave crisis que tienen los reclusorios, me parece que ahí puedo entender la significación de construir ampliaciones, pero eso no va a servir si no se cambian de paradigmas, es de fondo lo que se tiene que pensar, también las actuaciones de seguridad pública.

Hay una tercera agenda que tendría que ver con todo lo que significa el medio ambiente, hoy en la ciudad es muy crítico y eso requiere de la intervención de autoridades federales y también de visiones metropolitanas con el Estado de México y el Distrito Federal y las autoridades delegacionales; temas como el agua, la basura, la calidad del aire, entonces requieren asumir que hoy la agenda del derecho a un medio ambiente sano es una agenda prioritaria.

Y subrayaría la problemática de los grupos que están en situación de discriminación; poblaciones callejeras, adultos mayores, niños y niñas, jóvenes, mujeres, comunidad lésbico-gay.

Al interior, yo diría, hay necesidad de extender la Comisión, sus servicios a todas las delegaciones, en esta primera etapa sólo pudimos extender a cuatro, ojalá que llegue quien pueda avanzar o tener las condiciones para estar, al menos, en una de cada delegación, consolidar nuestro servicio profesional y completar nuestra estructura, estamos trabajando más o menos a 70% de nuestra estructura, y eso ¿a quién afecta?, pues a la gente porque no se puede responder en mejores condiciones.

Me parece que también hay que consolidar varios de los procesos como por ejemplo, el sistema de correferenciado, es un sistema para ubicar geográficamente la denuncia de la violación de derechos humanos, se inicio ese proyecto, pero hay que consolidarlo. Y hay algunos procesos más, como por ejemplo terminar La Casa del Árbol o la biblioteca, hay necesidad de ampliar parte de las oficinas que hoy tenemos, que son muy dignas para las personas, patrimonio de la ciudad, pero que no tienen todas las condiciones que se requeriría, por ejemplo, para atender a población infantil. Eso me parece que son los rasgos más simbólicos de una agenda pendiente.

Aún con estos retos, para Emilio Álvarez Icaza Longoria los logros alcanzados estos últimos años en forma colectiva, con el impulso de la CDHDF, permiten albergar

la esperanza en que otro mundo es posible y la certeza de que nada supera a la dignidad de las personas. Compartiendo la convicción de que el Distrito Federal puede ser el lugar incluyente en el que todas y todos podamos ser; un lugar para las mujeres y las niñas, para la justicia, para la igualdad, para la dignidad, para la diversidad y la seguridad. Compartiendo esta ciudad, la que queremos que sea, la ciudad por la que se invierten cada día millones de esfuerzos, y cada noche millones de sueños.¹⁰³

¹⁰³ Emilio Álvarez Icaza Longoria, discurso pronunciado durante la presentación del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 25 de agosto de 2009.

Bibliografía

- Álvarez Icaza Longoria, Emilio, "El papel de los organismos públicos de derechos humanos en el fortalecimiento y promoción del sistema interamericano. La experiencia suscitada desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal", en revista *Cetel, Debates sobre derechos humanos y el sistema interamericano*, año 1, núm. 2, septiembre de 2006, pp. 147-155.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Diagnóstico interinstitucional del sistema penitenciario en el Distrito Federal*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 3), 2003, 120 pp.
- _____, *Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos y Manual de Procedimientos Específicos del Servicio Profesional en Derechos Humanos*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 4), 2005, 72 pp.
- _____, *Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México 2008*, México, CDHDF, 2008, 135 pp.
- _____, *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal 2006*, México, CDHDF, 2007, 115 pp.
- _____, *Informe especial sobre la Defensoría de Oficio del Distrito Federal 2006*, México, CDHDF, 2007, 211 pp.
- _____, *Informe especial sobre la protección del derecho a la salud de las personas que viven con VIH por parte del Gobierno del Distrito Federal 2008*, México, CDHDF, 2008, 146 pp.
- _____, *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006, 348 pp.
- _____, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*, México, CDHDF, 2008, 311 pp.
- _____, *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante 2005*, México, CDHDF, 2004, 134 pp.
- _____, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2005, 104 pp.
- _____, *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México 2006-2007*, México, CDHDF, 2007, 142 pp.
- _____, *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008, 351 pp.
- _____, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine Julio 2008*, México, CDHDF, 2008, 294, pp.

- _____, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en la procuración de justicia en el caso New's Divine (Avance de investigación) Julio 2008*, México, CDHDF, 2008, 82 pp.
- _____, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos por orientación o preferencia sexual y por identidad o expresión de género 2007-2008*, México, CDHDF, 2008, 127 pp.
- _____, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 10), 2008, 162 pp.
- _____, *Las voces del Consejo. Reflexiones y remembranzas de los consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2001, 117 pp.
- _____, *Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 6), 2008, 127 pp.
- _____, *Manual de sensibilización para la no discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia*, México, CDHDF, 2004, 93 pp.
- _____, *Manual sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, México, CDHDF, 2004, 153 pp.
- _____, *Modelo de seguimiento de recomendaciones*, México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 8), 2005, 113 pp.
- _____, *Trayectoria de la población sentenciada, proceso legal y calidad de vida en los centros penitenciarios del Distrito Federal. Análisis de los datos recabados en la encuesta a internos e internas de los centros penitenciarios realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*, México, CDHDF, 2004, 158 pp.
- _____, *Uso y aplicación del sistema internacional de protección de los derechos humanos. El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF.
- Gómez, Juan Manuel y Alejandro Negrín, “Los derechos humanos a juicio”, en *Nexos*, diciembre, 2008, pp. 30-50.
- Leal, Felipe, “Cuatro ángulos de Legorreta Arquitectos”, en *Legorreta + Legorreta*, México, Antiguo Colegio de San Ildefonso, 2005, p. 6.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro, *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: Un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*, vol. I, México, CIESAS/Universidad Veracruzana (Cuadernos para la democratización, núm. 6), 2007, 114 pp.
- Universidad Autónoma Metropolitana, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, México, Ediciones y gráficos EÓN, julio-agosto de 2008, 125 pp.

Referencias electrónicas

- Academia Mexicana de Derechos Humanos
<www.amdh.com.mx/>
- Human Rights Watch
<www.hrw.org/es>
- Amnistía Internacional México
<<http://amnistia.org.mx/>>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal
<www.asambleadf.gob.mx>
- Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria, O. P., A. C.
<www.derechoshumanos.org.mx/>
- Centro Internacional para la Justicia Transicional
<www.ictj.org/es/>
- Centro Nacional de Comunicación Social, A. C.
<[www:cencos.org/](http://www.cencos.org/)>
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.
<www.cadhac.org/>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
<www.cdhdh.org.mx>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos
<www.cndh.org.mx/>
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
<www.conapred.org.mx/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos
<www.corteidh.or.cr/>
- Defensoría de los Derechos Politécnicos
<www.defensoria.ipn.mx/preguntas.phtml>
- Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM
<www.ddu.unam.mx/>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<www.flacso.edu.mx/>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<www.unicef.org/mexico/>
- Fundación para el Debido Proceso Legal
<www.dplf.org/>
- Gobierno del Distrito Federal
<www.df.gob.mx>
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
<www.infodf.org.mx/web>

- Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
<www.institutomora.edu.mx/>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
<www.juridicas.unam.mx>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos
<www.iidh.ed.cr/>
- Museo Interactivo de Economía
<www.mide.org.mx/>
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<www.hchr.org.mx/>
- Organización de las Naciones Unidas
<www.un.org/es/>
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal
<www.paot.org.mx/>
- Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala
<www.pdh.org.gt/>
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
<www.pgjdf.gob.mx/>
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
<portal.ssp.df.gob.mx/>
- Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal
<www.sma.df.gob.mx/>
- Sistema de Naciones Unidas en México
<www.un.org.mx/>
- Tribunal Electoral del Distrito Federal
<www.tedf.org.mx/>
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
<www.tsjdf.gob.mx>
- Universidad Panamericana
<www.up.mx/>

Siglas y acrónimos

AC	Alianza Cívica
AI	Amnistía Internacional
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos
ASF	Auditoría Superior de la Federación
Banxico	Banco de México
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CADHAC	Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.
CAM	Centro de Apoyo a la Mujer Margarita Magón, A. C.
CCCCOH	Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEDH	Corte Europea de Derechos Humanos
CEDHSLP	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí
Cefereso	Centro Federal de Readaptación Social
Cejil	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
Cemda	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C.
Cencos	Centro Nacional de Comunicación Social, A. C.
Censida	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/Sida
Centro Prodh	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C.
Cepro	Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra, A. C.
Cesder	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CI	Contraloría Interna de la CDHDF
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIMAC	Comunicación e Información de la Mujer, A. C.
CJDF	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal
CJSL	Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal

CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.
CMH/ALDF	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNPA	Coordinadora Nacional Plan de Ayala
COCEI	Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo
Colmex	El Colegio de México, A. C.
Comexani	Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, A. C.
Conamed	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
Conamup	Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Consar	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
Copevi	Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A. C.
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPDP	Centro de Promoción y Desarrollo Popular
CUC	Centro Universitario Cultural
DECA, Equipo Pueblo	Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo, A. C.
DEIDI	Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional de la CDHDF
DES	Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
Desmi	Desarrollo Social para Mexicanos Indígenas
Desyde	Diversidad, Equidad Social y Democracia
DFS	Dirección Federal de Seguridad
DGA	Dirección General de Administración de la CDHDF
DGCS	Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF
DGEPDH	Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF
DGQyO	Dirección General de Quejas y Orientación de la CDHDF
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EAPDH	Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos
ERUM	Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas
ESCI	Explotación sexual comercial infantil
ETS	Enfermedades de transmisión sexual
FAT	Frente Auténtico del Trabajo
FCPyS	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM
Femu	Federación Mexicana de Universitarias, A. C.
FHAR	Frente Homosexual de Acción Revolucionaria

Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMOPDH	Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos
FNR	Frente Nacional contra la Represión
FPTL	Frente Popular Tierra y Libertad
Frayba	Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A. C.
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GIRE	Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C.
HIC	Coalición Internacional para el Hábitat
HRW	Human Rights Watch
Iasis	Instituto de Asistencia e Integración Social
IEDF	Instituto Electoral del Distrito Federal
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
ILE	Interrupción legal del embarazo
Imdec	Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario
Imeca	Índice Metropolitano de la Calidad del Aire
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Inacipe	Instituto Nacional de Ciencias Penales
Incide Social	Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INE	Instituto Nacional de Ecología
Info-DF	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
Injuve	Instituto de la Juventud del Distrito Federal
Inmujeres-DF	Instituto de las Mujeres del Distrito Federal
Insyde	Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.
IPEG	Institucionalización de la Política de Equidad de Género de la CDHDF
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
JRS	Servicio Jesuita a Refugiados
LGBTTTI	Comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual
LPDDF	Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal

LRPDF	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal
Metro	Sistema de Transporte Colectivo
Metrobús	Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal
MIDE	Museo Interactivo de Economía
MP	Ministerio Público
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPA	Organismo público autónomo
OPAM	Red de Organismos Públicos Autónomos de México
OPDH	Organismos Públicos de Derechos Humanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PAD	Programa de Atención a la Discriminación de la CDHDF
PAN	Partido Acción Nacional
PAOT	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal
PAPD	Programa de Atención a las Personas con Discapacidad de la CDHDF
PASE	Programa de Atención Social Emergente
PCM	Partido Comunista Mexicano
PDHEG	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato
PDS	Partido Democracia Social
PFIOPDH	Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
PGJEBG	Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California
PGR	Procuraduría General de la República
PID	Programa por la Igualdad y no Discriminación de la CDHDF
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
Pradi	Programa de Racionalidad, Austeridad y Disciplina del Gasto de la CDHDF
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional

Prodehuma	Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente de la CDHDF
Proeg	Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos de la CDHDF
Províctima	Programa de Atención a Víctimas del Delito
PSD	Partido Socialdemócrata
PT	Partido del Trabajo
PUEG	Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Red-DESC	Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Reddu	Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios
RPVO	Reclusorio Preventivo Varonil Oriente
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SDS	Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
Seraj	Servicios a la Juventud, A. C.
SGDF	Secretaría de Gobierno del Distrito Federal
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Sistema Integral de Atención a Peticionarios de la CDHDF
Siigesi	Sistema Integral de Gestión de Información de la CDHDF
Simat	Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Ciudad de México
SMADF	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal
SMAGEM	Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México
SPDH	Servicio Profesional en Derechos Humanos
SSDF	Secretaría de Salud del Distrito Federal
SSPDF	Secretaría del Seguridad Pública del Distrito Federal
ST	Secretaría Técnica de la CDHDF
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SUNTU	Sindicato Único Nacional de Trabajadores Universitarios
TEDF	Tribunal Electoral del Distrito Federal
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TSJDF	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes

UACM	Universidad Autónoma de la Ciudad de México
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
Ugam	Unión de Grupos Ambientalistas, I. A. P.
UIA	Universidad Iberoamericana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Unipol	Sistema de Coordinación Policial del Distrito Federal
UP	Universidad Panamericana
UPC	Unidades de protección ciudadana
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

Anexos

Anexo 1. Documento presentado por Emilio Álvarez Icaza Longoria a la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF, en el marco del proceso de selección para ocupar la Presidencia de la CDHDF

El presente documento fue presentado el 10 de septiembre de 2001 por Emilio Álvarez Icaza Longoria a la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en el marco del proceso de selección para ocupar la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de acuerdo con el procedimiento correspondiente

A comienzos del siglo XXI, los derechos humanos son considerados patrimonio de la humanidad, ya que crean un cuerpo de valores y estándares universales al servicio de la dignidad humana, la justicia, la igualdad, la no discriminación y las libertades fundamentales. Hoy en día, la promoción de los derechos humanos como requisito de un régimen democrático genera consenso como pocos temas. En este marco, a continuación, se presentan los retos, compromisos y propuestas para la próxima administración de la CDHDF, mismas que someto a su consideración. La numeración de los retos, compromisos y propuestas están relacionados:

RETOS

1. La ciudad de México, por sus características, complejidad, diversidad y dimensiones, representa un reto para cualquiera de sus instituciones; en particular para la encargada de velar por la vigencia de los derechos humanos de sus habitantes. En este sentido, el tamaño del desafío es de tal magnitud que la Comisión no puede ni debe realizar este trabajo de manera aislada. El reto es reconocer que la vigencia de los derechos humanos no tiene un centro único sino que supone la construcción colectiva de una cultura de derechos humanos, incluyente de todos los actores, por lo que se hace indispensable lograr una alianza estratégica con la ciudadanía para una sociedad más justa y equitativa.
2. Uno de los grandes desafíos que tendrá la presidencia de la CDHDF en su próxima administración será el posicionamiento del ombudsman como institución y no como función que recae en una sola persona. El reto es posicionar en el imaginario colectivo a la CDHDF como una institución defensora del pueblo, aliada de las y los habitantes del Distrito Federal para la protección de sus derechos fundamentales. Por

otro lado, es necesario promover desde su quehacer una visión integral de los derechos humanos, que atienda tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales.

3. El proceso de democratización de la ciudad de México ha permitido que avancemos de manera significativa en la consolidación de sus instituciones. Claros ejemplos de ello lo son la propia ALDF, el IEDF y la CDHDF, entre otras. El fortalecimiento de estas instituciones sigue siendo un reto y una oportunidad para reforzar un sano esquema de equilibrio de poderes como ejercicio de la normalidad democrática. A ocho años de su creación, la CDHDF tiene una acumulación de experiencias que no debemos soslayar, por el contrario, se hace imprescindible revisarlas y evaluarlas para fortalecerla como institución garante, protectora y promotora de los derechos fundamentales de las y los habitantes del Distrito Federal. El fortalecimiento institucional es uno de los grandes retos que considero tendrá la presidencia de la CDHDF en su próxima administración.
4. El proceso de procuración, administración e impartición de justicia es una de las grandes preocupaciones de las y los habitantes del Distrito Federal. En este sentido, la lucha contra la impunidad y la corrupción, así como lograr un sistema eficaz y expedito para estos efectos, resulta fundamental, pues la vigencia plena del Estado de derecho es uno de los aspectos sustantivos de la normalidad democrática y es uno de los elementos principales de la vida de los ciudadanos y ciudadanas de la ciudad de México. De ahí la importancia de recuperar el principio básico de igualdad ante la ley que busque recuperar la confianza de la ciudadanía. Asimismo, no se puede dejar de lado el complejo problema de seguridad que se vive en la capital, pues se manifiestan preocupantes tendencias (por ejemplo, los linchamientos) que empiezan a desbordar a las instituciones y que evidencian la saturación del sistema judicial.

COMPROMISOS

1. La Comisión deberá contar con la capacidad y visión institucional de generar sinergias para la construcción de una cultura de derechos humanos. Se trata de generar procesos y articular relaciones de trabajo que potencien sus tareas y, al mismo tiempo, fortalezcan las iniciativas encaminadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de otras instituciones y organismos, tanto públicos como privados.
2. La CDHDF, como institución defensora del pueblo, debe defender en toda circunstancia los derechos fundamentales de la población del Distrito Federal con una visión integral que reconozca que los derechos humanos son universales, indivisibles,

interdependientes e interrelacionados. Su quehacer como defensoría del pueblo deberá acortar las distancias entre las y los ciudadanos y la administración del Estado, actuando con una visión comprometida con un porvenir más equitativo para hombres y mujeres, más limitante del poder, más responsable de los derechos ciudadanos. Se trata de un compromiso a favor de una convivencia social más humanizada. Si bien la protección de los derechos humanos de la primera generación es imprescindible en una realidad como la de la ciudad de México, actualmente también se hace necesario trabajar por el respeto de los derechos humanos de segunda y tercera generación, que se refieren, entre otros, a los derechos colectivos y a los de las futuras generaciones.

3. Parto de la visión de que no hay democracia sin la vigencia de los derechos humanos y, a la vez, su ejercicio, respeto y protección fortalecen nuestro régimen democrático. Por ello, la CDHDF como órgano público, debe garantizar desde el Estado un trato justo e igualitario ante la ley para las y los habitantes del Distrito Federal, dentro de un marco de respeto a la ley que asegure la vigencia y protección de los derechos y libertades fundamentales. En este sentido, el compromiso institucional debe encaminarse a, por un lado, fortalecer a la CDHDF como institución autónoma que garantice una actuación institucional imparcial que ponga su centro en la protección de los derechos humanos, apegada a derecho y en el estricto ámbito de sus atribuciones, y por otro lado, llevar a cabo una sana práctica de evaluación, profesionalización y rendición de cuentas que permita un proceso de aprendizaje institucional y de transparencia, que responda a la responsabilidad que, como órgano público, tiene la Comisión.

PROPUESTAS

- Impulsar programas descentralizados y multiplicadores que acerquen a la Comisión con la ciudadanía, tanto en los ámbitos de la promoción como de la defensa de los derechos humanos desde una visión institucional de defensoría del pueblo y de integralidad de los derechos humanos. En el mismo sentido, se debe desarrollar un programa a mediano plazo de instalación de unidades desconcentradas, así como de unidades móviles. Se deben reforzar los programas de atención a grupos vulnerables, revisando la pertinencia de la apertura de una Visitaduría para su atención. Paralelamente se deben crear consejos ciudadanos temáticos y/o regionales de manera que se pueda contar con instancias que incorporen la visión, preocupación e intereses directos de la ciudadanía,
- Impulsar y fortalecer la investigación “de oficio” sobre derechos humanos. Esto permitiría traducir estas investigaciones de oficio en recomendaciones generales, o bien,

ser un elemento valioso para las tareas de promoción, difusión y educación en derechos humanos.

- Tratamiento integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y, en su caso, a familiares y testigos, procurando su reestablecimiento psíquico, físico y social; además de brindar otros servicios como asesoramiento e información legal, visitas domiciliarias, seguimiento y control de la evolución del problema. Lo anterior se podría implementar mediante la creación de un área o centro donde se proporcione atención integral gratuita. Adicionalmente se debe reforzar el concepto de reparación del daño mediante mecanismos y procedimientos claramente establecidos en el marco jurídico en estricta relación con una concepción de procuración de justicia integral.
- Dotar de mucha más fuerza a las recomendaciones y resoluciones de la Comisión. Es necesaria una segunda instancia que vigorice el resultado del trabajo de la Comisión y que genere equilibrios en el ejercicio de atribuciones. Esto se podría concretar a través de un tribunal *ad hoc* o una sala del tribunal superior que reciba los casos de la Comisión cuando no se hayan cumplido las recomendaciones que ésta emita.
- Por otro lado, se propone avanzar en una concepción integral de derechos humanos que refleje en mejores términos la dinámica y problemática de la ciudad; por ello es indispensable que el quehacer de la CDHDF ponga atención a los derechos humanos de primera generación. Sin embargo, hoy resulta un imperativo la atención de los derechos humanos de segunda y tercera generación. Por ello es insoslayable la necesidad del fortalecimiento de procesos educativos y de promoción de derechos humanos desde una perspectiva integral, que apunten a la consolidación de una cultura de derechos humanos en el Distrito Federal.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- Revisión y actualización tanto de la Ley como del Reglamento de la CDHDF acorde al momento político y administrativo que vive la ciudad. Es necesario reforzar el actuar y operación cotidiana de la Comisión con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Lograr un diseño institucional más armónico y equilibrado, mediante la redistribución de las funciones de la Secretaría Técnica y creando más direcciones que atiendan dichas responsabilidades institucionales. También se debe promover la creación de una Unidad de Contraloría Interna a fin de fortalecer la operación de la Comisión.

- La Comisión como órgano público debe contar con un servicio civil de carrera que contribuya a la consolidación de la institución en beneficio de las y los habitantes de la ciudad. La profesionalización es uno de los pilares fundamentales y vías efectivas para contribuir a consolidar institucionalmente a la Comisión. Se trata no sólo de una concepción de Comisión que sea profesional en su desempeño, sino que, además, esto avance en su integración y en todas y cada una de las partes de su andamiaje institucional.
- Se requiere de una visión moderna de institución que incorpore nuevas tecnologías y concepciones sobre administración pública y estándares de calidad que busquen responder en los mejores términos a las necesidades de la ciudadanía. Es necesario propiciar un uso racional de los recursos, incorporando normas en materia ambiental, de austeridad y transparencia.

Anexo 2. Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París)

LOS PRINCIPIOS DE PARÍS

PRINCIPIOS RELATIVOS AL ESTATUTO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Nota: En octubre de 1991, el Centro de Derechos Humanos organizó una reunión técnica internacional a fin de examinar y actualizar la información relativa a las instituciones nacionales de derechos humanos existentes. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, las Naciones Unidas, sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

Además de intercambiar puntos de vista sobre las disposiciones vigentes, los participantes formularon un amplio conjunto de recomendaciones sobre la función y la composición, así como sobre el estatuto y las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos. A continuación, se resumen estas recomendaciones, que la Comisión de Derechos Humanos hizo suyas en marzo de 1992.

A. Competencias y atribuciones

1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.
3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:
 - a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:

- i)* todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;
- ii)* toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse;
- iii)* la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;
- iv)* señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;
- b)* promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
- c)* alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
- d)* contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- e)* cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;
- f)* colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;
- g)* dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

B. Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:
 - las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
 - las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
 - los universitarios y especialistas calificados;
 - el Parlamento;
 - las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).
2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.
3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

C. Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

1. Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;
2. recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;
3. dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;

4. reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;
5. establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;
6. mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras instituciones similares);
7. establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales.

D. Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

1. Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;
2. informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;
3. conocer de todas las denuncias o demandas o transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;
4. formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

Anexo 3. Personas entrevistadas

Aguayo Quezada, Sergio, activista en derechos humanos y profesor-investigador de El Colegio de México. Casa en San Jerónimo, México, D. F., 19 de marzo de 2009.

Alegre Chávez, Lourdes, visitadora adjunta de apoyo de seguimiento de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF, testimonio por escrito.

Alegría y Escamilla, María Elena, directora ejecutiva de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Oficina de la SSPDF en la Zona Rosa, México, D. F., 24 de junio 2009.

Álvarez Icaza Longoria, Emilio, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Primera reunión de evaluación y planeación 2009, Zacualpan de Amilpas, Morelos, 6 y 7 de febrero de 2009.

Amieva Gálvez, José Ramón, subprocurador jurídico y de Derechos Humanos de la PGJDF. Oficina de la PGJDF, México, D. F., 23 de junio de 2009.

Ansolabehere Sesti, Karina Mariela, profesora-investigadora de derechos humanos en la Flacso. Oficina de la Flacso, México, D. F., 25 de mayo de 2009.

Aristegui Flores, Carmen, periodista de CNN y MVS. Oficina en Mariano Escobedo 532, México, D. F., 22 de mayo de 2009.

Azaola Garrido, Elena, consejera de la CDHDF. Oficina en Pennsylvania, México, D. F., 13 de mayo de 2009.

Belausteguigoitia Rius, María Isabel, directora del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM. Oficina del PUEG, México, D. F., 18 de mayo de 2009.

Berman Goldberg, Sabina, ensayista y dramaturga. Oficina en avenida de los Insurgentes, México, D. F., 11 de mayo de 2009.

Bertoni, Eduardo, director ejecutivo de la Fundación para el Debido Proceso Legal. Entrevista vía correo electrónico, Buenos Aires, Argentina, 27 de mayo de 2009.

Blancarte Pimentel, Roberto, investigador de El Colegio de México y miembro de la Asamblea Consultiva y de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Oficina de El Colegio de México, México, D. F., 11 de mayo de 2009.

Brenes Berho, Víctor, coordinador de Interlocución Institucional y Legislativa de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 9 de marzo de 2009.

Brunori, Alberto, representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México. Entrevista vía correo electrónico, México, D. F., 23 de agosto de 2009.

Bucio Mújica, Ricardo, secretario técnico de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 3 de marzo de 2009.

Cabrera Ramírez, Guadalupe Ángela, directora de área de la Cuarta Visitaduría General de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 11 de junio de 2009.

Colchero Aragonés, Patricia, ex segunda visitadora general de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, 25 de febrero de 2009.

Concha Malo, Miguel, presidente del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C., y miembro del Consejo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Oficina del Centro Universitario Cultural (CUC), México, D. F., 15 de mayo de 2009.

Corcuera Cabezut, Santiago, consejero de la CDHDF. Oficina en Rubén Darío, México, D. F., 6 de abril de 2009.

Cortés Martínez, Sara, subdirectora de Síntesis y Monitoreo de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 11 de junio de 2009.

Cruz Lesbros, Rosa María, contralora interna de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 23 de febrero de 2009.

Cruzvillegas Fuentes, Eréndira, relatora para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 4 de marzo de 2009.

Cuéllar Martínez, Roberto, director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (IIDH). Entrevista vía correo electrónico, San José, Costa Rica, 28 de mayo de 2009.

Delgado Peralta, Martha Teresa, secretaria del Medio Ambiente del Distrito Federal. Oficina en el Zócalo capitalino, México, D. F., 13 de mayo de 2009.

Díaz Cuervo, Jorge Carlos, diputado representante del PSD ante la ALDF. Oficina del PSD, México, D. F., 2 de septiembre de 2009.

Elías Azar, Edgar, magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Oficina en Niños Héroes, México, D. F., 12 de mayo de 2009.

Estrada Tanck, Elena Dorothy, ex directora ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 26 de febrero de 2009.

Fernández Menéndez, Jorge, periodista de Grupo Imagen. Oficina en Mariano Escobedo 700, México, D. F., 19 de mayo de 2009.

Fernández Vázquez, María Teresa, colaboradora de la CDHDF. Oficina en Torres Adalid, colonia Del Valle, México, D. F., 28 de mayo de 2009.

Galeana Herrera, Patricia, consejera de la CDHDF. Domicilio particular, México, D. F., 6 de abril de 2009.

García Ochoa, Juan José, subsecretario de Gobierno del Distrito Federal. Oficina en el Zócalo capitalino, México, D. F., 17 de abril de 2009.

García Ramírez, Sergio, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, juez de la misma e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Oficina de la IJJ-UNAM, México, D. F., 13 de mayo de 2009.

Gómez Ruiz, Ernesto Jesús, subdirector de Fotografía de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 11 de junio de 2009.

González Gamio, Ángeles, consejera de la CDHDF. Domicilio particular, México, D. F., 24 de abril de 2009.

González Placencia, Luis, ex tercer visitador general de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 16 de febrero de 2009.

González Vega, Magdalena Beatriz, ex presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de San Luis Potosí. Entrevista vía telefónica México-San Luis Potosí, 25 de abril de 2009.

Granados Chapa, Miguel Ángel, periodista de *Reforma* y Radio Universidad. Oficina de Radio UNAM, México, D. F., 10 de junio de 2009.

Guerra Ford, Óscar, comisionado ciudadano, presidente del Info-DF. Oficina en Morena, México, D. F., 12 de mayo de 2009.

Guerra González, Miriam Eréndira, visitadora adjunta de apoyo de seguimiento de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF, testimonio por escrito.

Hernández Labastida, Miguel, diputado representante del PAN ante la ALDF. Oficina de la ALDF, México, D. F., 29 de junio de 2009.

Incalcaterra, Amerigo, representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Entrevista vía telefónica México-Guatemala, 3 de abril de 2009.

Jiménez Bueno, Luis, encargado del despacho de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 11 de junio de 2009.

Jusidman Rapoport, Clara, consejera de la CDHDF. Oficina en las Lomas, México, D. F., 6 de marzo de 2009.

Laparra Chacón, María del Rosario, coordinadora de Asuntos Jurídicos de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 5 de marzo de 2009.

Lara Sáenz, Leoncio, defensor de los Derechos Universitarios de la UNAM. Oficina de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, México, D. F., 21 de mayo de 2009.

Lavanderos Yáñez, José Cruz, primer visitador general de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 17 de febrero de 2009.

López Pérez, Carolina, visitadora adjunta auxiliar de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, testimonio por escrito.

López Portillo Vargas, Ernesto, consejero de la CDHDF. Oficina del Insyde, A. C., México, D. F., 7 de abril de 2009.

López Villanueva, Juan, ex director general de Derechos Humanos de la PGJDF y ex coordinador de Vinculación y de Información en Sin Fronteras, I. A. P. Oficina de Sin Fronteras, México, D. F., 1 de abril de 2009.

Lugo Galicia, Miguel Ángel, profesor-investigador de la Universidad Panamericana. Oficina de la UP, México, D. F., 14 de mayo de 2009.

Martínez-Solimán, Magdy, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México. Sede de la ONU en México, Presidente Mazaryk, México, D. F., 7 de abril de 2009.

Monsiváis Carrillo, Alejandro, profesor-investigador y coordinador académico de la maestría en Sociología Política del Instituto Mora. Oficina del Instituto Mora, México, D. F., 25 de marzo de 2009.

Morales Alvarado, Sergio Fernando, procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. Entrevista vía telefónica México-Guatemala, 1 de junio de 2009.

Morales Elizondo, Consuelo, directora de Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C. (CADHAC). Entrevista vía telefónica México, D. F.-Monterrey, 27 de mayo de 2009.

Morales Galván, Hugo, director general de Comunicación Social de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 2 de marzo de 2009.

Morales Noble, Víctor, director general de Quejas y Orientación de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 18 de febrero de 2009.

Noriega García, Pilar, ex primera visitadora general de la CDHDF. Oficina en la colonia Condesa, México, D. F., 9 de marzo de 2009.

Nuño Ruiz Velasco, María Alejandra, cuarta visitadora general de la CDHDF, Oficina de la CDHDF, México, D. F., 20 de febrero de 2009.

Olvera Rivera, Alberto, ex director del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Hotel Imperial, México, D. F., 27 de marzo de 2009.

Papadimitriou Cámara, Greta, asesora externa de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 12 de mayo de 2009.

Ponce Nava, Diana, procuradora ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. Oficina en Medellín, México, D. F., 30 de abril de 2009.

Ponce Vázquez, Daniel, director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 6 de marzo de 2009.

Ramírez Hernández, Gloria, presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C., y titular de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Oficina de la FCPys de la UNAM, México, D. F., 2 de abril de 2009.

Raphael de la Madrid, Ricardo, periodista de *El Universal* y Once TV. Oficina de *El Universal*, México, D. F., 20 de mayo de 2009.

Ríos Espinosa, Carlos, consejero de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 21 de mayo de 2009.

Riva Palacio Neri, Adolfo, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Rodríguez-Pinzón, Diego, codirector de la Academia de Derechos Humanos y Ley Humanitaria de la American University, Washington College of Law. Entrevista vía correo electrónico, 22 de abril de 2009.

Ruiz Ortega, Antonio Hazael, ex director general de Prevención y Readaptación y ex subsecretario de Sistema Penitenciario. Oficinas centrales del Gobierno del Distrito Federal, México, D. F., 26 de marzo de 2009.

Saavedra Alessandri, Pablo, secretario de Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en Costa Rica. Entrevista vía telefónica México-Costa Rica, 29 de mayo de 2009.

Salinas Durán, Rosalinda, directora ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 19 de febrero de 2009.

San Martín Ríos y Valles, Pamela, directora de área de la Primera Visitaduría General de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 11 de junio de 2009.

Sánchez Lew, Norma Gabriela, ex defensora de los Derechos Politécnicos. Entrevista vía telefónica, México, D. F., 27 de mayo de 2009.

Sánchez, José Manuel, participante en la audiencia pública Los derechos de la población indígena migrante de la ciudad de México, convocada por la CDHDF en noviembre de 2006.

Santiago Galván, Sergio, coordinador de Asesores y encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional, ambas de la CDHDF. Oficina en la CDHDF, México, D. F., 10 de marzo de 2009.

Schiaffino Isunza, Jorge Federico, diputado representante por el PRI ante la ALDF. Oficina de la ALDF, México, D. F., 29 de junio de 2009.

Solana Morales, Luis Javier, integrante del Comité Ciudadano del Premio Nacional de Periodismo. Oficina en General García Conde, México, D. F., 2 de junio de 2009.

Solís Ventura, Brisa Maya, directora del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos). Oficina de Cencos, México, D. F., 13 de abril de 2009.

Sottoli, Susana, representante en México de Unicef. Entrevista vía correo electrónico, 30 de abril de 2009.

Téllez Lino, Hilda, directora de Atención y Orientación de la CDHDF. Oficina en la CDHDF, México, D. F., 11 de junio de 2009.

Torres Huato, Román, director general de Administración de la CDHDF. Oficina en la CDHDF, 24 de febrero de 2009.

Torres Leyva, Javier, hermano de víctima de violación a los derechos humanos. Domicilio particular, México, D. F., 25 de marzo de 2009.

Torres Leyva, Patricia, peticionaria. Domicilio particular, México, D. F., 25 de marzo de 2009.

Uranga Muñoz, Enoé, presidenta de Diversidad, Equidad Social y Democracia. Oficina en Canarias, México, D. F., 20 de mayo de 2009.

Valenti Nigrini, Giovanna, directora general de la Flacso México. Oficina de la Flacso, México, D. F., 25 de mayo de 2009.

Vaquero Ochoa, Luis Javier, secretario ejecutivo de la CDHDF. Oficina de la CDHDF, México, D. F., 11 de marzo de 2009.

Vázquez Anaya, Mariana, visitadora adjunta de apoyo de seguimiento de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF, testimonio por escrito.

Vega Vera, David, contador mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Oficina de la ALDF, 20 de abril de 2009.

Vidaurri Aréchiga, Manuel, ex procurador de Derechos Humanos de Guanajuato y director de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Entrevista vía correo electrónico, 17 de junio de 2009.

Villa González, Isaías, diputado representante por el PRD ante la ALDF. Oficina de la ALDF, 1 de septiembre de 2009.

Vivanco José Miguel, director de la División de las Américas de Human Rights Watch. Entrevista vía correo electrónico, 29 de mayo de 2009.

Woldenberg Karakowsky, José, consejero de la CDHDF. Oficina de la FCPys de la UNAM, México, D. F., 11 de mayo de 2009.

Memoria compartida. Una construcción colectiva de los derechos humanos, 2001-2009, volumen II, se terminó de imprimir en septiembre de 2009 en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda 22, col. Observatorio, del. Miguel Hidalgo, 11860 México, D. F.

El tiro fue de 1 500 ejemplares impresos en papel bond de 75 g con tipos Adobe Garamond Pro y Frutiger de 11:13.

