

**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES**



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA
Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL
PARLAMENTO
LATINOAMERICANO**

**República de Panamá, 25, 26 y 27 de agosto
de 2014**

Serie

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

101



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

República de Panamá, 25 y 26 de agosto de 2014

Serie América Latina No. 101.

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

República de Panamá, 25 y 26 de agosto de 2014

INDICE

- Agenda de la Reunión de la Comisión.
- Acta de la última reunión.
- Nota del Parlatino.
- Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe.
- La Implementación en México del Tratado Internacional “Protocolo de Estambul: El Protocolo Facultativo para la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes de la Naciones”.
- Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. (Argentina 2013)
- Informe de México sobre Alfabetización Digital.
- Estrategia Digital Nacional.
- Alfabetización Digital en México.
- Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos).
- El acuerdo argentino- iraní sobre el caso AMIA. Expectativas y decepciones.
- Nota Informativa Caso Luis Suárez-FIFA



Parlamento Latinoamericano

**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS
CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

República de Panamá, 25 y 26 de agosto de 2014

AGENDA

HORARIO	ACTIVIDADES
	<u>DOMINGO 24 DE AGOSTO</u>
08:00 pm.	<i>Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel</i>
	<u>LUNES 25</u>
08:30 hs	<i>Traslado de los legisladores a la Sede Permanente Calle Principal de Amador</i>
09:00	INICIO DE LOS TRABAJOS DESIGNACIÓN DE UN LEGISLADOR COMO SECRETARIO REDACTOR <i>Tema I TEMA I – Seguridad Alimentaria (delegación venezolana)</i>
10:45	Receso
11:00	Tema II <i>Protocolo para el desarrollo de mecanismos contra tortura, delegación Argentina, dip. Leonardo Grosso e Inés Lotto)</i>
13:00	Almuerzo
14:30	Continuación de los trabajos
16:00	Receso
16:15	Tema III Alfabetización digital <i>Debate y conclusiones Fin de la jornada</i>

www.parlatino.org

Calle Principal de Amador, Edificio 1113 – Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 512 85 00/1/2 - Directo Secretaría de Comisiones: (507) 5128520- 8521 y 8522 / <alcira@parlatino.org>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá-Casilla Nº 1527

Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26-Panamá 4, Panamá



Parlamento Latinoamericano

HORARIO	ACTIVIDADES
	<u>MARTES 26</u>
8:30	<i>Traslado de los parlamentarios a la Sede Permanente</i>
09:00	<i>Tema IV Prevención del delito y tensión entre los derechos de las víctimas y los Victimarios (senadoras de México y dip. argentino)</i>
11:00	<i>Receso</i>
11:15	<i>Tema V RESOLUCIONES PENDIENTES: A) Acto terrorista de la AMIA en Buenos Aires B) Sanciones de la FIFA incompatibles con los DDHH</i>
13:00	<i>Lectura y aprobación del acta Fin de la jornada.</i>
9:30	<i>MIERCOLES 27 DE AGOSTO</i> <i>Reunión de los miembros de la Subcomisión de Políticas Carcelarias con el Director de las Cárceles en Panamá Dr. Gabriel Pinzón y posteriormente una visita al Centro de Rehabilitación “El Renacer”</i>

www.parlatino.org

Calle Principal de Amador, Edificio 1113 – Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 512 85 00/1/2 - Directo Secretaría de Comisiones: (507) 5128520- 8521 y 8522 / <alcira@parlatino.org>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá-Casilla Nº 1527

Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26-Panamá 4, Panamá

ACTA

PARLAMENTO LATINOAMERICANO COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS REUNIÓN ORDINARIA

PAÍS: Panamá

Lugar: Sede del Parlamento Latinoamericano

Fecha: 24 al 26 de julio de 2014

Asistentes:

Diputado Roque Arregui (Uruguay)
Diputado Ricardo Rincón (Chile)
Diputado Jaime Trobo (Uruguay)
Diputada Delsa Solórzano (Venezuela)
Diputado Teodoro Ursino Reyes (Rep. Dominicana)
Senador Guiffred Besaril (Aruba)
Diputado Bernardo Villalba (Paraguay)
Diputado Leonardo Grosso (Argentina)
Senadora Lucero Saldaña (México)
Dip. José Anaya (México)
Diputada Josefina Salinas (México)
Diputada María Chuca Gutiérrez (Bolivia)
Asambleísta Antonio Posso (Ecuador)
Senador Jaime Córdoba (Curaçao)
Senador Amerigó Thodé (Curaçao)

En fecha 24 de julio se reúne la Comisión de forma conjunta con la Comisión de Seguridad Ciudadana y Combate al Terrorismo. Como producto de dicha reunión se aprueba el Proyecto de Ley Marco de Profesionalización de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana en el Marco de las Conflictividades del Siglo XXI. Se anexa acta de dicha reunión.

Posteriormente se realiza el Foro Conjuntó Sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Se aprueba una Declaración de Compromiso de lucha contra el tráfico de este tipo de armas.

Seguidamente en fecha 25 de julio, se iba la formalmente la Comisión. El Diputado Roque Arregui, informa que en virtud de las recientes elecciones realizadas en Costa Rica, ya el Dip. Óscar Alfaro no estará a cargo de la Presidencia de la Comisión, en consecuencia, Costa Rica debe designar un nuevo quien no se encuentra presente, en virtud de lo cual, la Presidencia de la misma estará provisionalmente a cargo del Primer Vicepresidente Dip. Roque Arregui y la Primera Vicepresidencia será asumida por el Segundo Vicepresidente Dip. Ricardo Rincón.

Seguidamente se ratifica como legislador redactor a la Dip. Delsa Solórzano de Venezuela.

Se da inicio a la agenda planteada en los siguientes términos:

El Dip. Arregui lee los puntos de agenda planteados agregando las resoluciones propuestas y un punto adicional solicitado por la delegación uruguaya a saber:

1. Proyecto de Resolución sobre el acto terrorista de la AMIA en Buenos Aires
2. Proyecto de Resolución en favor de la paz en la Franja de Gaza
3. Planteamiento previo de la delegación del Uruguay por el caso del jugador de fútbol Luis Suárez

Adicionalmente se da lectura al resto de los temas de agenda.

Seguidamente toma la palabra la Dip. Delsa Solórzano de Venezuela y solicita el diferimiento del punto relativo a la Seguridad Alimentaria, en virtud de que la delegación venezolana está incompleta el día de hoy por otros compromisos indelegables del resto de la delegación. Se aprueba y se pospone para la reunión del mes de agosto.

Dando inicio a los temas planteados, se otorga la palabra al Dip. Jaime Trobo quien expone el Proyecto de Resolución sobre el atentado terrorista de la AMIA.

El Dip. Grosso de Argentina señala que su delegación no está de acuerdo con que se emita una declaración en torno a este tema.

Seguidamente toma la palabra los parlamentarios presentes.

El Dip. Reyes de Rep. Dominicana considera que debe aceptarse la posición de Argentina.

El asambleísta Posso de Ecuador se adhiere a la propuesta.

La Dip. Salinas de México también está de acuerdo con la postura de Argentina.

El Dip. Villalba de Paraguay considera que los DDHH no tienen fronteras, e consecuencia considera que la propuesta no debe rechazarse, que no guarda relación con las políticas internas del pueblo argentino y que debe expresarse nuestra solidaridad con las víctimas.

El Dip. Arregui realiza una propuesta intermedia a los fines de no interferir en las gestiones de la Rep. Argentina, pero que al mismo tiempo nos permita solidarizarnos con las víctimas. Le da lectura a la misma.

La Dip. Chuca de Bolivia considera que debe acatarse la propuesta de Argentina.

La Dip. Solórzano de Venezuela expone que entre los principios de DDHH se encuentran la trascendencia de sus fronteras y la imprescindibleidad. En consecuencia no debe pedirse permiso a ningún país para defender los DDHH. En consecuencia respalda la propuesta del Dip. Arregui de aprobar la Resolución con las modificaciones planteadas.

El Dip. Grosso está de acuerdo con la propuesta intermedia que no interfiera con la estrategia de Argentina y pide que se traiga con esa nueva redacción para la próxima reunión.

Se acuerda por unanimidad.

Seguidamente el Dip. Arregui da lectura a la Denuncia por violación de los DDHH en el caso de la FIFA al jugador uruguayo Luis Suárez.

Toma la palabra el Dip. Reyes, quien señala que la FIFA tiene derecho a establecer reglas y que los jugadores deciden si participan o no. Condena que no se respete el derecho a la doble instancia, pero que a todo evento se trata de un asunto de carácter privado. Propone que se difiera el punto para la próxima reunión a los fines de poder dar un estudio más profundo al asunto.

La Senadora Saldaña de México propone que se permita que se profundice en el asunto y se pueda discutir en la próxima reunión.

El Dip. Villalba de Paraguay considera que el asunto de estudio está en conocer si la FIFA puede convertirse en un organismo supra país, más allá de que considera que la conducta de Luis Suárez es condenable, la FIFA no puede negar capacidades jurisdiccionales a los países. La FIFA no puede convertirse en una especie de "Gobierno Universal" que este más allá de la ONU, de la OEA o de las naciones.

El asambleísta Posso de Ecuador considera que más allá de que efectivamente debe haber reglas, pero que la FIFA se ha excedido. Considera igualmente que debe aclararse en el documento que la conducta del jugador es condenable.

El Dip. Anaya de México considera que ninguna norma, contrato o acuerdo puede ir contra los derechos fundamentales. Piensa que en efecto se violaron los derechos del jugador Luis Suárez. Propone que se estudien para la próxima reunión los reglamentos de la FIFA para que pueda emitirse una opinión fundamentada en ello.

El Dip. Grosso de Argentina respalda la propuesta del Dip. Arregui.

El Dip. Arregui da una explicación profunda del Código sancionatorio de la FIFA y se pliega a la propuesta de discutirlo en la próxima reunión.

Se acuerda por unanimidad.

Inmediatamente se pasa a la discusión del Proyecto de Resolución por el conflicto en Gaza e Israel.

Toma la palabra el Dip. Grosso de Argentina y da lectura al proyecto de resolución.

Seguidamente intervienen todos los parlamentarios presentes y expresan sus opiniones con relación al tema y en rechazo a la violación de DDHH.

La Senadora Saldaña de México propone adicionalmente que para la próxima reunión también pueda discutirse el caso de las niñas de Nigeria secuestradas.

Luego de la discusión se da lectura final al proyecto de resolución, la cual pasa a formar parte integrante de la presente acta y se acuerda por unanimidad.

El texto de la Resolución es el siguiente:

"La Comisión de DDHH del Parlatino expresa su más profunda preocupación y consternación por el conflicto y las violaciones a los DDHH en la zona de Gaza e Israel y

hace un llamamiento a la paz como única vía de resolución del conflicto palestino-israelí. La comunidad internacional y este parlamento no pueden estar ajenos a este conflicto y debe poner todos los esfuerzos posibles para lograr el cese al fuego.

Igualmente declaramos que, conociendo las terribles consecuencias de este conflicto donde hasta hoy han muerto más de 890 personas, fundamentalmente civiles, adherimos la resolución del Comité de DDHH del Alto Comisionado de la ONU donde se propone iniciar una investigación sobre la posible comisión de crímenes de guerra y las violaciones a los DDHH.

Confiamos en el diálogo, la paz y la justicia como único mecanismo para garantizar la plena vigencia de los DDHH y el fin del conflicto entre Palestina e Israel."

Agotados todos los temas de la agenda, queda convocada la próxima reunión para el mes de agosto.

Con todos los acuerdos descritos en la presente acta, se da por concluida la sesión y se convoca a la próxima reunión.

EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO¹

Entre los foros parlamentarios regionales de América Latina y El Caribe, destaca por su activismo el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), constituido el 7 de diciembre de 1964, en la ciudad de Lima, Perú e integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina cuyos países suscribieron el Tratado de Institucionalización, el 16 de noviembre de 1987, en Lima -Perú, y aquellos cuyos Estados se adhirieron posteriormente.

Por su carácter representativo de todas las tendencias políticas existentes en los cuerpos legislativos participantes, el Parlatino se ha conformado como un foro plural, democrático y transparente con la capacidad de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración de Latinoamérica y El Caribe.

Desde su fundación el Parlamento Latinoamericano tuvo su sede permanente en Sao Paulo, Brasil. Pero en 2007, el gobierno del Estado de Sao Paulo decidió retirar el apoyo para su funcionamiento y actualmente la sede se encuentra en la Ciudad de Panamá, Panamá, en donde, de conformidad con el Acuerdo de Sede entre el Parlamento Latinoamericano y el Gobierno de la República de Panamá, suscrito el 27 de agosto de 2007, que entró en vigencia el 19 de enero de 2008, tiene el estatus y los privilegios e inmunidades correspondientes a su calidad de Sujeto con personería jurídica internacional.

Participación de México

Miembro desde 1987, el Congreso Mexicano ha presidido en dos ocasiones al Parlatino: la primera del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva, quien renunció durante su primer año y fue sustituido por el Diputado y Presidente Alterno Víctor Manzanilla Schaffer (México). La segunda ocasión en que México presidió el organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel.

Durante la LX y la LXI Legislaturas, México ocupó tres lugares en la Junta Directiva: la Secretaría de Comisiones y la Secretaría General, a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, y la Vicepresidencia por México que ocupó el Senador Jorge Ocejo Moreno. Asimismo, en las 13 comisiones de trabajo con que cuenta el Parlatino, participó una delegación de 125 legisladores mexicanos, 59 Senadores y 66 Diputados.

Actualmente, México ocupa la Secretaría General del Parlatino a través de la Senadora Blanca Alcalá Ruíz; la Vicepresidencia por México la ocupa la Senadora Mariana Gómez del Campo.

¹ Nota elaborada por el Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques"

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Está dirigida a estudiar y analizar todo lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas y su desarrollo integral, consagrados universalmente. Cuando fuere necesario, diseñará métodos de organización e instrumentos procesales más modernos y avanzados. Que haya una justicia más abierta, que sea capaz de dar servicio a los ciudadanos con mayor agilidad, calidad y eficacia. Elaborará propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y los regímenes carcelarios, sin menoscabo de la seguridad pública y privada a que tiene derecho la ciudadanía, tema sobre el cual se elaborarán proyectos. Tendrá como una de sus directrices el "Informe Carcelario" elaborado por una Comisión especial del Parlatino con fecha marzo de 1999, en el cual se hacen 24 recomendaciones sobre políticas carcelarias en América Latina, el cual fue aprobado por la Junta Directiva y la Asamblea.

PANORAMA

de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en
América Latina y el Caribe



2013



*Hambre en América Latina y el Caribe:
acercándose a los Objetivos del Milenio.*





MENSAJES PRINCIPALES

- Según las últimas estimaciones de la FAO, 842 millones de personas padecen hambre en el mundo (2011-2013). Se trata de una cifra menor que las 878 millones de personas que sufrían hambre en 2008-2010. En América Latina y el Caribe, este fenómeno afecta a 47 millones de personas, tres millones menos que durante el trienio 2008-2010, lo que equivale a una caída del 6.6%.
- A dos años de cumplirse el período fijado por los Objetivos del Milenio (ODM), la meta de “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre”, ha sido alcanzada por dieciséis países de la región, y varios otros han realizado importantes progresos, lo que permite abrigar esperanzas de que la actual generación de latinoamericanos y caribeños podría ver erradicada el hambre de la región.
- La otra carga de malnutrición que afecta a la región, el sobrepeso y la obesidad, un grave problema de salud pública, se extiende como una pandemia, afectando a un 23% de los adultos y sobre un 7% de los niños en edad preescolar.
- También en materia de reducción de la pobreza y la indigencia (o extrema pobreza), la región ha logrado avances importantes. Sin embargo, en los últimos tres años la caída de las tasas de extrema pobreza ha tendido a estancarse, lo que representa una señal preocupante.
- América Latina y el Caribe produce más alimentos de los que requiere para el consumo de su población y ningún país de la región carece de disponibilidad calórica suficiente para los requerimientos mínimos diarios por persona.
- Dentro del período que abarca este Panorama, la región alcanzó una relativa estabilidad de los precios de los alimentos durante 2012, pero en el primer semestre del 2013 se observó una mayor inestabilidad; de hecho la inflación acumulada al primer semestre del 2013 (general 3,9 % y alimentaria 5,2 %) es mayor que la registrada en igual período durante el 2012.
- La experiencia de la región ha demostrado que para enfrentar los grandes desafíos sociales, particularmente la extrema pobreza y el hambre, es necesario combinar crecimiento, compromiso político y una decidida acción pública, bajo el enfoque “de doble vía” que promueve FAO, es decir una complementación de políticas que atienden las urgencias sociales con aquellas cuyo objetivo es cambiar las estructuras que generan exclusión y desigualdad.

PRESENTACIÓN

La edición 2013 del **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe** muestra que durante los últimos años la región mantiene una trayectoria favorable en materia de crecimiento económico y protección social, en un contexto en que las economías de los países industrializados han experimentado crisis y en general bajas tasas de crecimiento.

Los avances alcanzados entre 1990 y 2015 por la región respecto de la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, establecida en el primero de los Objetivos del Milenio, permiten sostener el optimismo: si se redoblan los esfuerzos y se mantiene esta tendencia positiva en los planos económicos y sociales, es posible pensar que la presente generación de latinoamericanos y caribeños sea la primera en la historia en dejar de convivir con el hambre y la desnutrición.

Tal desafío implica necesariamente profundizar y acelerar transformaciones estructurales en materia de redistribución de ingresos mientras al mismo tiempo se afinan al máximo las políticas sectoriales y de corto plazo que contribuyen a disminuir la pobreza y erradicar el hambre en la región.

Son varios los países de la región que, con diversos enfoques y en múltiples materias, han renovado su compromiso con la seguridad alimentaria. México, por ejemplo, lanzó su “Cruzada Nacional contra el Hambre”; Brasil implementó un programa para la erradicación de la pobreza extrema, “Brasil sin Miseria”, una estrategia avanzada del “Programa Hambre Cero”; Chile puso en práctica el programa “Elige Vivir Sano” para combatir los problemas de salud derivados de la obesidad; Venezuela fortaleció su estrategia nacional de abastecimiento de alimentos; Perú creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y la Comunidad del Caribe estableció su Política Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Antigua y Barbuda, por su parte, se sumó al “Desafío Hambre Cero” de las Naciones Unidas, anunciando su compromiso de erradicar el hambre y la pobreza extrema del país en sólo dos años.

Los países no sólo han reiterado su compromiso con la lucha contra el hambre y la malnutrición de forma individual, sino que lo han refrendado en las declaraciones de las principales instancias supranacionales de la región como CELAC, SICA, UNASUR, MERCOSUR, PARLATINO y CARICOM.

La FAO basa su actuar en la convicción de que el hambre es un problema que puede y debe ser resuelto, puesto que los países de la región cuentan con los recursos y capacidades técnicas, humanas y políticas para abordar este desafío. En lo político, particularmente, se observa un creciente compromiso tanto de las más altas autoridades de los países de la región así como de otros sectores de la sociedad civil.



Como se puede apreciar en este **Panorama**, la región realiza un gran aporte a la seguridad alimentaria del mundo, dada su condición de gran productor de alimentos. En efecto, en términos de disponibilidad calórica, la región genera 2.900 calorías diarias per cápita, cifra que cubre con holgura las necesidades alimentarias de toda la población de la región. Estos indicadores demuestran que el hambre en nuestra región no es principalmente un problema de disponibilidad o de producción, sino que de acceso a los alimentos, lo que requiere que los segmentos más vulnerables de la población puedan mejorar sus ingresos.

Una de las lecciones que han dejado las experiencias exitosas de la región es la importancia que tiene el denominado “enfoque de doble vía” como camino hacia la seguridad alimentaria. Esto significa atender las situaciones más urgentes a través de medidas inmediatas, combinándolas con políticas, programas e intervenciones de largo plazo que permitan generar cambios estructurales para atacar las causas subyacentes del hambre.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han implementado una gran variedad de políticas y programas que han impactado positivamente las condiciones de vida de sus habitantes. Entre ellos destacan los programas de transferencias condicionadas de ingresos, que 21 países de la región implementan, y que apoyan a más de 113 millones de personas, cerca del 20 % de la población regional. Igualmente importante ha sido la expansión, durante los últimos años, de los “Programas de Alimentación Escolar”. Dichos programas cubren hasta el 89% de los estudiantes en Bolivia, el 95% en Guatemala, y el 100% en Nicaragua.

También forman parte de esta doble vía para lograr la seguridad alimentaria todas aquellas políticas y programas que dan proyección a la agricultura familiar en sus fases productivas así como en su inserción en los mercados locales, lo que favorece la disponibilidad de alimentos sanos que, además, están profundamente vinculados con las culturas locales.

En las políticas de carácter más estructural cabe mencionar la creciente atención que se le brinda al empleo rural, pues muchos hogares pobres obtienen sus ingresos trabajando como asalariados, lo que en gran parte explica los altos índices de pobreza e inseguridad alimentaria. Mejorar este mercado de trabajo, adecuando la normativa, siendo eficaces en su fiscalización, disminuyendo el trabajo precario y aumentando los salarios mínimos, podría tener un enorme impacto sobre los focos más persistentes de pobreza e inseguridad alimentaria en la región.

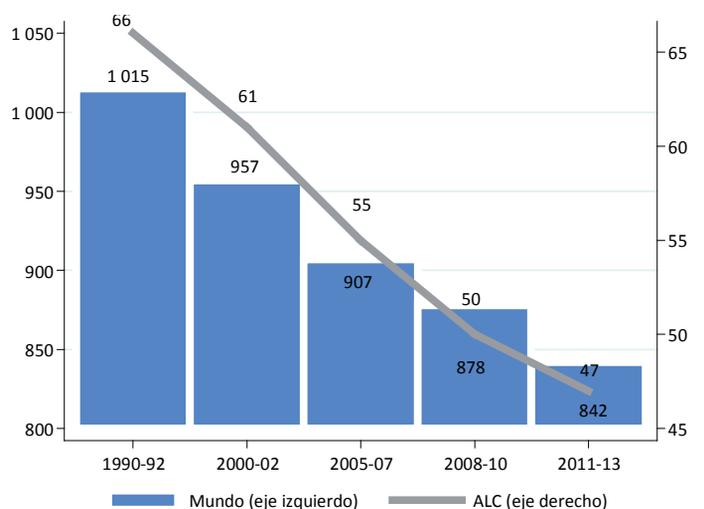
El hambre y la pobreza extrema no son problemas que afecten sólo a las familias que viven en esas condiciones, ni tampoco a las comunidades, provincias o estados a los que pertenecen. Tampoco son el problema de un solo país. Son una realidad que nos afecta a todos: la pobreza y hambre de un país tiene impactos negativos en toda la región. Esto nos indica que es un desafío que debemos enfrentar de manera conjunta, tarea a la cual la Oficina Regional de la FAO dedica la totalidad de sus esfuerzos.

HAMBRE Y MALNUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

De acuerdo a recientes estimaciones de FAO, unas 842 millones personas en el mundo padecen hambre crónica, es decir reciben una alimentación insuficiente para cubrir sus necesidades energéticas mínimas, cifra que, a pesar de su pavorosa magnitud, representa una disminución de 36 millones respecto a la medición de 2008-2010. Comparada con el período base de 1990-92, las personas en esa condición disminuyeron en un 17%, lo que ocurrió con mayor intensidad durante la última década.

Como se aprecia en la Figura 1, en la región esa evolución también ha sido positiva, pasando de 50 a 47 millones el número de personas subalimentadas en el último período informado (2008-10 a 2011-13) y de 66 a 47 millones en el plazo más largo de las dos últimas décadas (1990-92 a 2011-13), lo que significó un descenso del 14,7 al 7,9% de la proporción de población que padece hambre. Existen desde luego importantes diferencias dentro de la región, indicadas en la Tabla N°1, siendo los países más afectados Haití (49,8%), Guatemala (30,5%), Paraguay (22,3%), Nicaragua (21,7%) y Bolivia (21,3%).

Figura 1. Evolución del hambre en el mundo y en América Latina y el Caribe en el período 1990/92-2011-13 (millones de personas)



Fuente: FAO (2013)

Tabla N°1. Evolución de la prevalencia de la subalimentación en América Latina y el Caribe (1990/92-2011/13).

	1990-92	2000-02	2011-13
América Latina y el Caribe	14,7%	11,7%	7,9%
Caribe	27,6%	21,3%	19,3%
América Latina	13,8%	11,0%	7,1%

Fuente: FAO (2013)

A dos años de cumplirse el período fijado por las Naciones Unidas para el cumplimiento de las “Metas de Desarrollo del Milenio”, suscritas por representantes de 189 Estados en todo el mundo el año 2000, la FAO ha realizado una evaluación de los avances en el mundo y en la región en lo que respecta al “Objetivo 1C”, que propuso reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre. La Organización ha generado su propia metodología para la medición de los avances en esta meta.

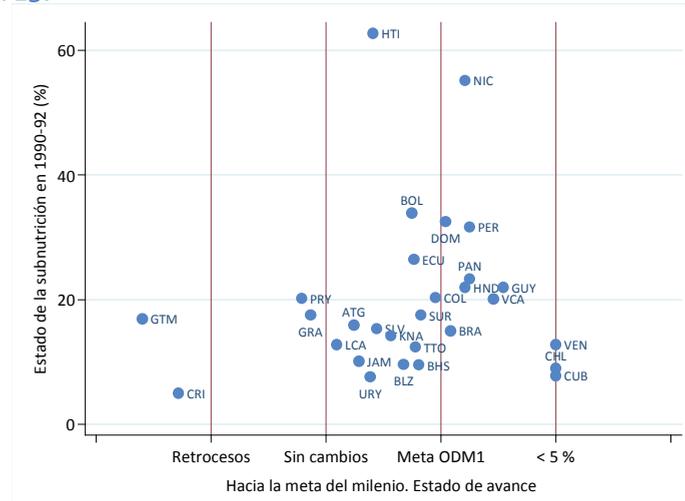
Resulta satisfactorio constatar que 16¹ de los 38 países que ya alcanzaron la meta propuesta corresponden a América Latina y el Caribe, además de varios otros países de la región que han realizado progresos importantes, aunque como ocurre frecuentemente la situación entre países es muy diversa, pudiéndose distinguir entre los que ya alcanzaron la meta, los que muestran mayores o menores grados de avance, aquellos que han retrocedido y finalmente los que se encuentran estancados, todos para el período 1990/92 - 2011/13.

De modo complementario, al observar la “desnutrición global”, indicador propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que mide el bajo peso para la edad, se aprecia que la mayor parte de los países de la región exhibe tendencias positivas, alcanzando valores inferiores a 10% para el período 2005-2012, e inferiores al 5% del total de la población infantil considerada en 13 de los de 19 países de los que se dispone de información (Figura 3).

¹ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana y San Vicente y las Granadinas. De ellos, Argentina, Chile, México, Venezuela, Barbados, Cuba, Dominica y San Vicente y las Granadinas han erradicado ese flagelo.



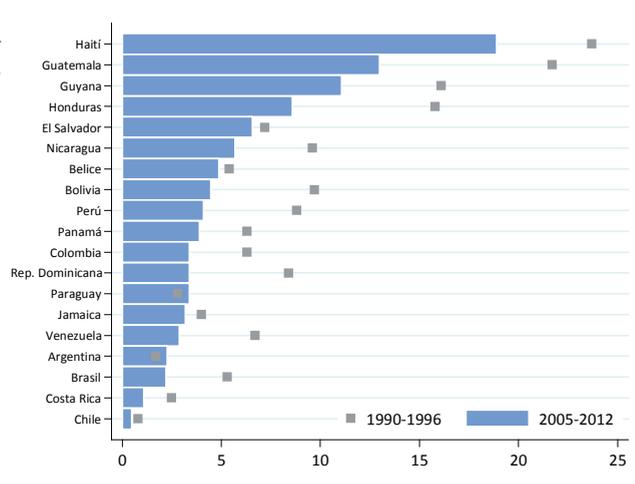
Figura 2. Países de América Latina y el Caribe en relación al Objetivo C1 de la meta del milenio. Período 1990/92 - 2011/13.



Nota: Se consideran solo aquellos países que tienen niveles de subalimentación diferentes de <5% para al menos uno de los trienios considerados. Esto excluye del análisis, por tanto, a Barbados, Dominica, Argentina y México, países que tanto en 1990-92 como para 2010-12 presentan niveles de subalimentación inferiores a 5% y que han alcanzado la meta de hambre cero de acuerdo al indicador de la FAO.

Fuente: Elaboración propia en base a la información de FAO (2013).

Figura 3: Reducción de la desnutrición global (peso inferior al normal) en menores de 5 años en América Latina y el Caribe (19 países)



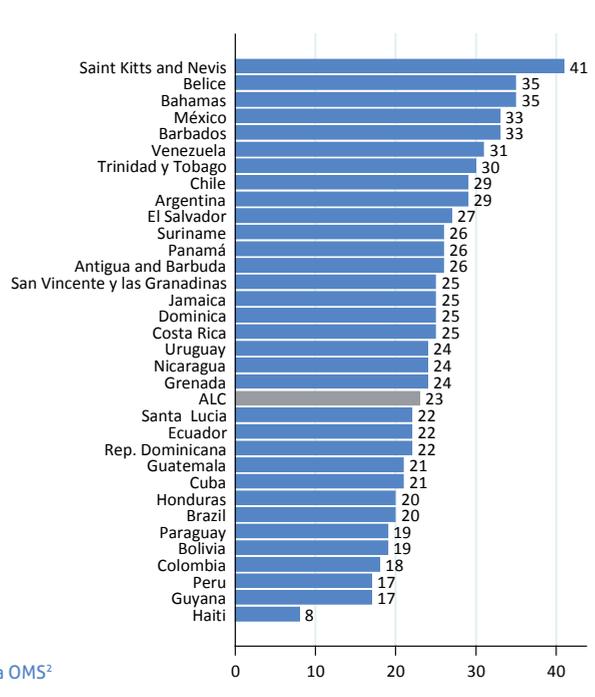
Fuente: Elaboración propia en base a información de la OMS.

LA OTRA CARGA DE MALNUTRICIÓN: EL SOBREPESO Y LA OBESIDAD SE EXTIENDEN EN LA REGIÓN

La obesidad es considerada una pandemia mundial, de la cual los países de América Latina y el Caribe no están ajenos. Se trata de una enfermedad compleja y multicausal, en la que inciden factores metabólicos, genéticos, conductuales, ambientales, culturales y socioeconómicos.

En la región su prevalencia en adultos alcanza al 23% y en niños en edad preescolar supera el 7% (Figuras 4 y 5). Cabe señalar que la obesidad en la infancia y en la adolescencia es un factor de riesgo importante para el desarrollo de las llamadas “enfermedades crónicas no transmisibles” (ECT), que si no son tratadas en la edad del crecimiento se incrementa la probabilidad de su persistencia e incluso agravamiento en la edad adulta.

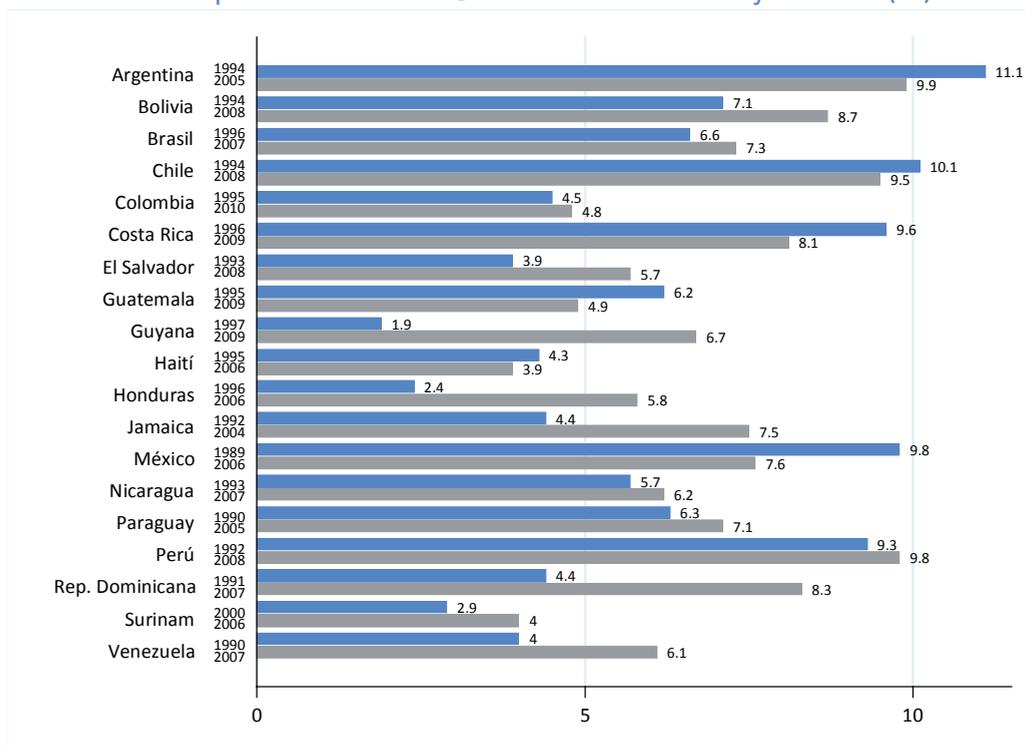
Figura 4: Prevalencia de Obesidad en adultos mayores de 20 años (%) en América Latina y el Caribe (2008).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OMS²

² En Global Health Observatory data repository. Risk factors: Overweight/Obesity, OMS. Disponible en <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en/>

Figura 5: Evolución del sobrepeso en menores de 5 años en América Latina y el Caribe (%).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de World Health Statistics (WHO) en línea³

³ Disponibles en <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en>. Para el período de referencia 1990-1996, las cifras corresponden al primer año de encuestas nacionales disponibles. Para el período de referencia 2005-2011, las cifras se refieren a los últimos de datos de esas encuestas.

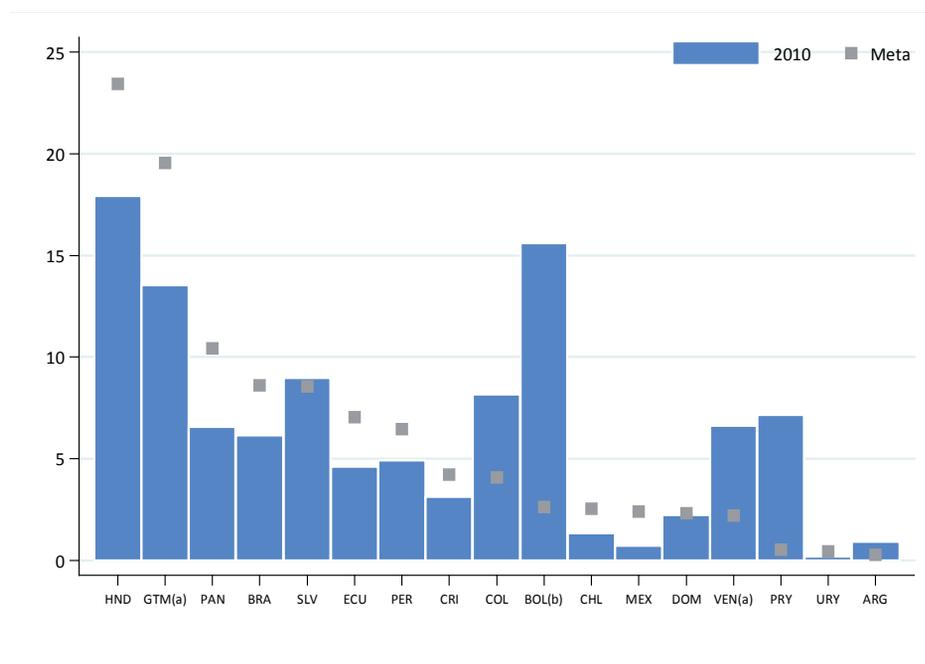


AVANCES EN POBREZA EXTREMA

En un horizonte de largo plazo, teniendo como referencia las metas y el período establecido por Naciones Unidas para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (1990 - 2015), América Latina y el Caribe mejoró sus niveles de seguridad alimentaria y logró importantes avances en la reducción de la extrema pobreza, medida como porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día.

Como se aprecia en la Figura 6, de los 17 países de los que se dispone de información, la mayoría superó la meta (valores por debajo de la barra gris del gráfico), uno está a punto de alcanzarla (El Salvador), y varios países que ya exhibían bajas tasas de pobreza extrema en 1990 (debajo del 5%), como sucedía en México, Uruguay y Argentina, han logrado prácticamente erradicar la extrema pobreza.

Figura 6. Proporción de la población en América Latina y el Caribe con ingresos inferiores a 1 dólar (PPA) por día, alrededor de 2010

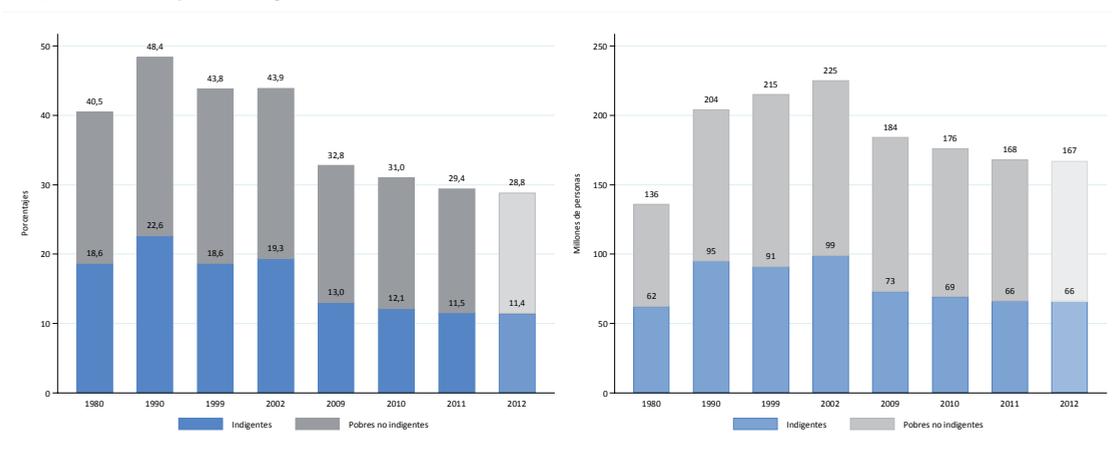


Nota: (a) Los datos para Guatemala y Venezuela son de 2006. (b) En el caso de Bolivia, los datos corresponden a la observación de 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, IDM, 2013.

En los últimos tres años se ha producido una ralentización en la tendencia a la reducción de esas tasas. Como se observa en la Figura 7, en América Latina la población en condición de indigencia, según las estimaciones de la CEPAL, se redujo prácticamente a la mitad entre 1990 y 2010, pasando de 23% a 12%, mientras que la población en situación de pobreza (incluyendo la indigencia) cayó de 48% a 31% durante el mismo período; entre 2010 y 2012, en cambio, la indigencia cayó solamente 0,7 puntos porcentuales, al pasar de 12,1 a 11,4.

Figura 7. Pobreza e indigencia en América Latina y el Caribe, 1980-2012
Porcentajes (lado izquierdo) y número (lado derecho)

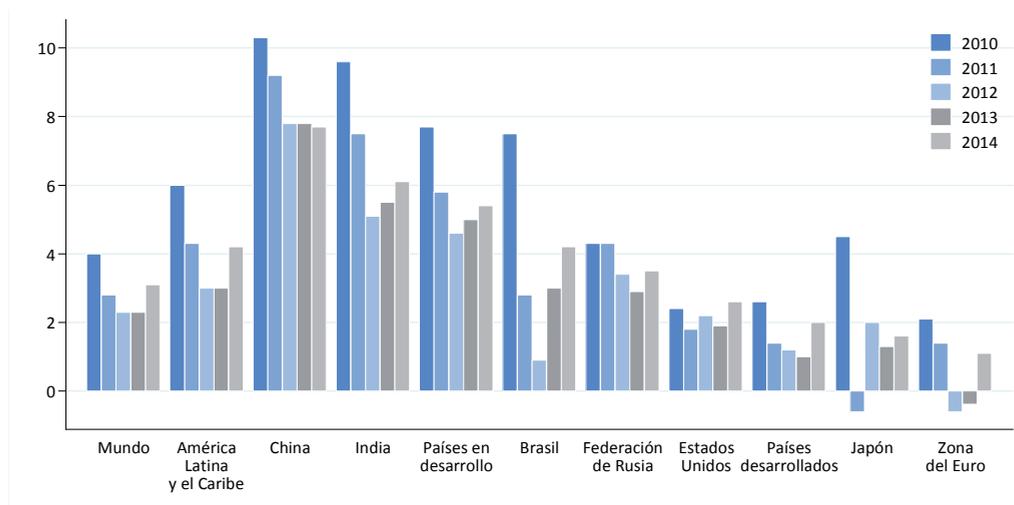


Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL (2012)

CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL MUNDO Y LA REGIÓN PARA 2012

Los avances en la reducción de la pobreza han sido parcialmente el reflejo de dos décadas de un crecimiento económico dinámico, incluso a tasas de crecimiento por encima del promedio mundial durante el periodo post-crisis económica-financiera de 2008-2009 (ver Figura 8), aunado a un conjunto de políticas sociales que permitieron a los gobiernos transferir recursos monetarios a los hogares más vulnerables.

Figura 8. Tasas de crecimiento económico en regiones y países seleccionados. Período 2010-2014 (%)



Nota: valores 2013 y 2014 son estimaciones

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio Económico de América Latina y el Caribe, CEPAL (2013).

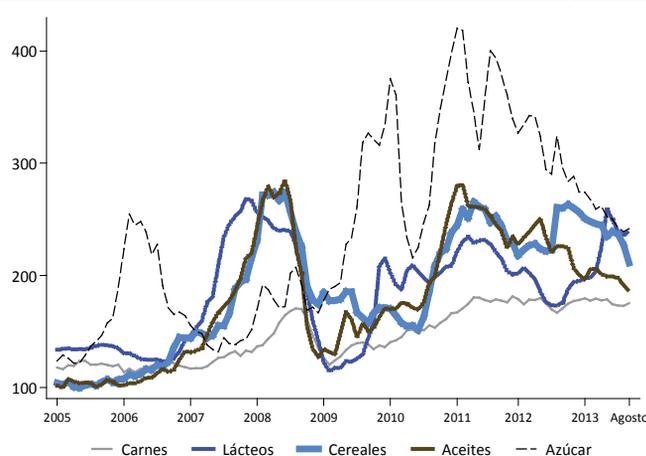
Para el año 2013 se espera que el Producto Interno Bruto (PIB) mundial, y en particular el de América Latina y el Caribe, mantenga el mismo ritmo de expansión que el año 2012. Eso significa que el crecimiento mundial y regional se mantendría en tasas de 2,3% y 3%, respectivamente. En tanto, se proyecta que la región retome un crecimiento por encima del 4% en 2014.

PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

En términos generales el índice de precios de alimentos de la FAO ha registrado una leve tendencia a la baja en los últimos meses, lo que responde a fuertes caídas de los precios de aceites y grasas y del grupo correspondiente a los azúcares, con variaciones anuales promedio de 15,3 % y 20,7 %, respectivamente. Por el contrario, los grupos de alimentos de carnes, lácteos y cereales muestran una tendencia al alza, con promedio de variación anual en lo que va del año, de 1,2 %, 1,8 % y 25,3 % respectivamente.

En la región, pese a una relativa estabilidad de los precios de los alimentos durante 2012, en el primer semestre del 2013 se observa una mayor inestabilidad en comparación a lo registrado en el mismo periodo durante los años 2011 y 2012, y valores muy similares a los del año 2010 (Figura 9).

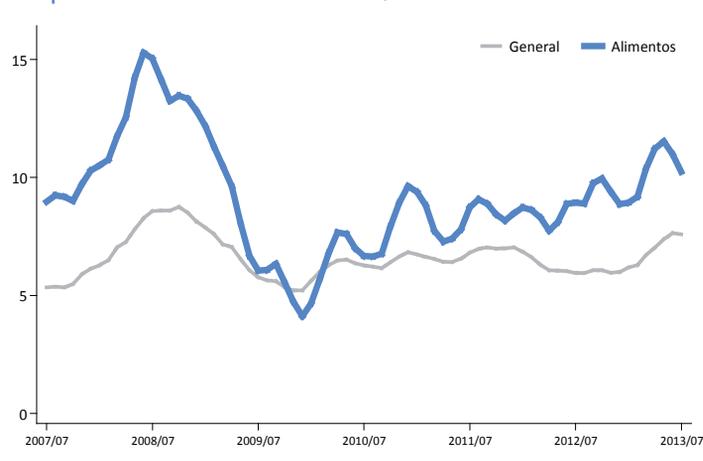
Figura 9. Índice de la FAO de precios internacionales de los alimentos, por grupos 2005-2013



Fuente: FAO.

Lo anterior es resultado de que las tasas de inflación de los alimentos acumuladas durante el primer semestre de 2013 en Chile, Venezuela, y la mayoría de los países centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador), fueron mayores a las mismas tasas el año anterior. El caso más sobresaliente es el de Venezuela, que acumula un alza en los precios de los alimentos de 35% entre diciembre de 2012 y junio de 2013.

Figura 10. Inflación anual en América Latina y el Caribe, 2007-2013
Cifras acumuladas durante el primer trimestre de cada año, en %



Fuente: Elaboración propia con información oficial de los países para cada año

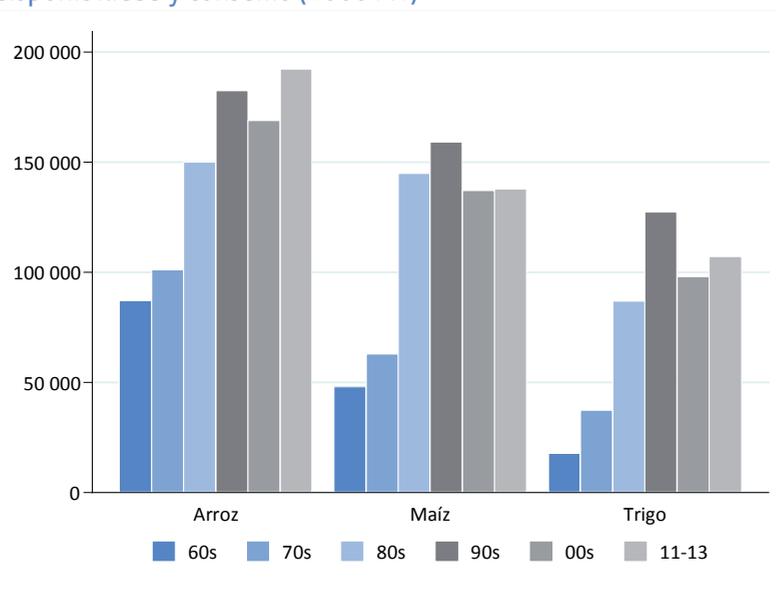
PRODUCCIÓN Y DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe es actualmente un importante actor de la producción mundial en rubros tales como café (59%), soja (54%), azúcar (36%), carne de vacuno (30%), maíz (14%) y lácteos (10%), entre otros, lo que es demostrativo de su capacidad productiva.

Al desagregar esas producciones se evidencia una gran heterogeneidad, determinada en gran parte por la dotación de factores productivos y por la inversión en tecnología. Los principales productores de maíz y trigo en América Latina y el Caribe son Argentina, Brasil y México⁴, que en conjunto producen cerca del 90% del maíz y 80% del trigo de la región. En el caso del arroz, los principales productores son Brasil, con 50% y luego Perú con el 12 % de la producción de la región.

Este buen desempeño del sector agrícola se ha traducido en una disponibilidad de alimentos superior a su demanda, lo que permite afirmar que no existe riesgo de escasez de alimentos. Ejemplo de lo anterior son los mercados de maíz, trigo y arroz, cuya disponibilidad muestra una tendencia positiva, que supera con amplitud el consumo doméstico (Figura 11).

Figura 11. Brecha promedio entre disponibilidad y consumo (1000 MT)



Fuente: Elaboración propia a partir de USDA, consulta en línea

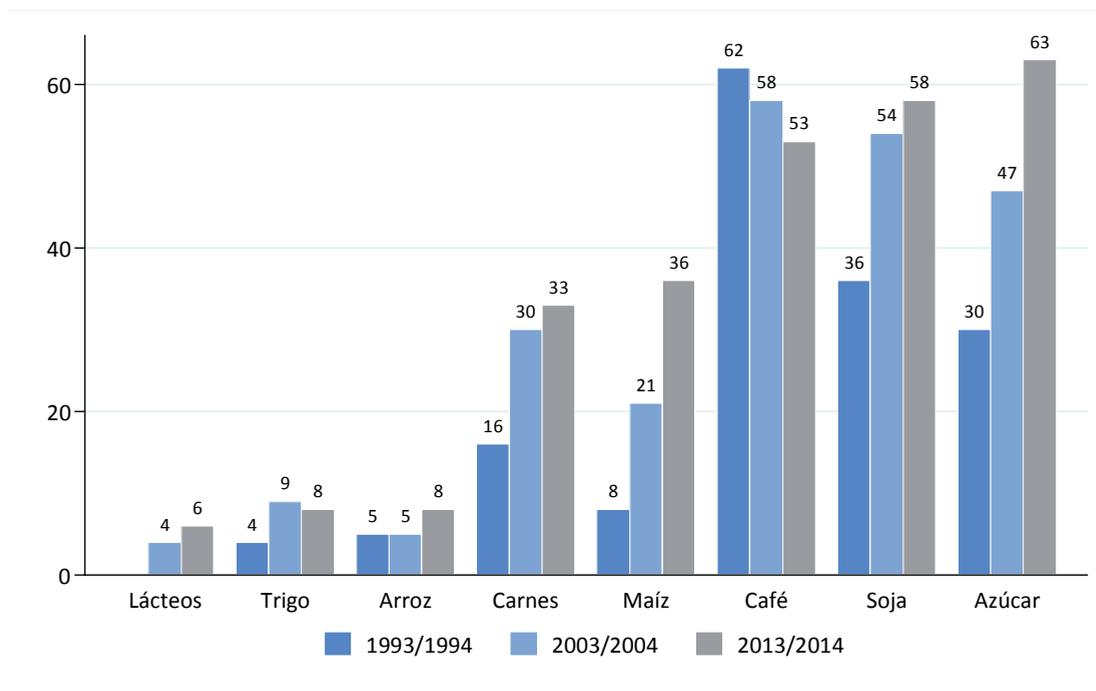
⁴ Estos tres países ocupan 65 % de la superficie de la región y cuentan con el 59 % de la población total de la región.

Pronósticos iniciales para la presente temporada apuntan a una producción de cereales que superaría los 224 millones de toneladas, lo que equivale a un 9,3% de crecimiento respecto a la temporada anterior: en este caso los principales productores de la región son Argentina y Brasil que en conjunto producen 2/3 del total de cereales de la región.

COMERCIO AGRÍCOLA Y DE ALIMENTOS

El aporte que la región hace al comercio mundial de alimentos le ha permitido consolidarse como uno de los proveedores relevantes de alimentos básicos, como ocurre con el azúcar, donde la región es responsable del 63% de las exportaciones del mundo, la soja, con 58% y el café con 53%, entre otros. En la mayoría de los productos seleccionados la región ha fortalecido su posición de manera significativa durante las últimas tres décadas (Figura 12).

Figura 12. Contribución América Latina y el Caribe a las exportaciones mundiales, productos básicos (Porcentaje del volumen)

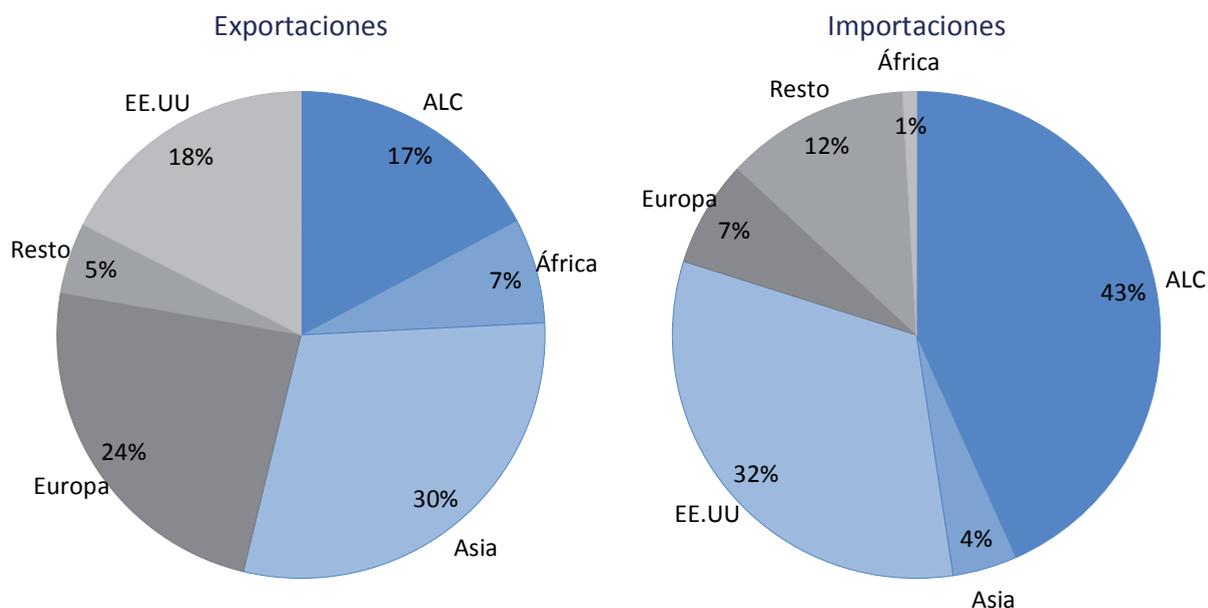


Fuente: Elaboración propia a partir de USDA (consulta en línea)

Por otra parte, el desempeño comercial de la región (exportaciones más importaciones) en materia agroalimentaria durante el año 2012 totalizó 298,7 mil millones de dólares, levemente superior a los 292 mil millones del año anterior, lo que significa una variación positiva del 2.3%, mientras que el saldo favorable de la balanza comercial alcanzó 124,5 mil millones de dólares, lo que representa una caída de 3.5% respecto al 2011.

Entre los socios comerciales de la región se destacan, en primer lugar, los propios países de América Latina y el Caribe, puesto que los países de la región importaron el 43% de los productos agroalimentarios desde la propia región, dando cuenta de la importancia del comercio intrarregional y el potencial que tiene la región como proveedor de alimentos y otros productos agrícolas.

Figura 13. América Latina y el Caribe: origen y destino del comercio agroalimentario, 2012 (porcentaje del valor)



Fuente: Elaboración propia a partir de GTA (consulta en línea)

POLÍTICAS QUE HACEN LA DIFERENCIA: NECESIDADES BÁSICAS, PROMOCIÓN Y DERECHOS

Tras la crisis del alza de los precios de los alimentos, la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza y la desigualdad adquirieron una gran preponderancia en la agenda regional y en consecuencia una amplia oferta de políticas públicas fue desplegada. Por un lado, puede distinguirse entre un grupo de políticas que busca enfrentar las situaciones sociales complejas con una perspectiva inmediata y de urgencia, y otro cuyo horizonte es de más largo plazo y requiere para su éxito de cambios estructurales. Este es el llamado “**enfoque de doble vía**” hacia la seguridad alimentaria y nutricional, que ha sido promovido por FAO en todo el mundo.

En esta sección del **Panorama** se presentan algunas de las iniciativas más importantes que se están llevando a cabo en la región en el ámbito de las políticas denominadas de “protección social” aplicadas en zonas rurales, que constituyen una de las claves de los mejoramientos de los indicadores sociales de la región.

La protección social, según CEPAL, consta de tres grandes componentes: la **protección social no contributiva**, que normalmente se asocia a la asistencia social; la **protección social contributiva**, que corresponde a las prestaciones que obtienen los trabajadores como contrapartida de sus cotizaciones previsionales (conocida también como seguridad social), y la **regulación del mercado laboral** que busca asegurar que los empleos cumplan con los mínimos estándares de calidad y protección social de los trabajadores ⁵.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSAM), por su parte, incluye también en la protección social la precariedad de los medios de subsistencia de las personas y las familias, lo que resulta particularmente aplicable a los hogares vulnerables de agricultura familiar en la región ⁶. Caben ahí, en consecuencia, las políticas y programas que procuran el fomento y desarrollo de la agricultura familiar.

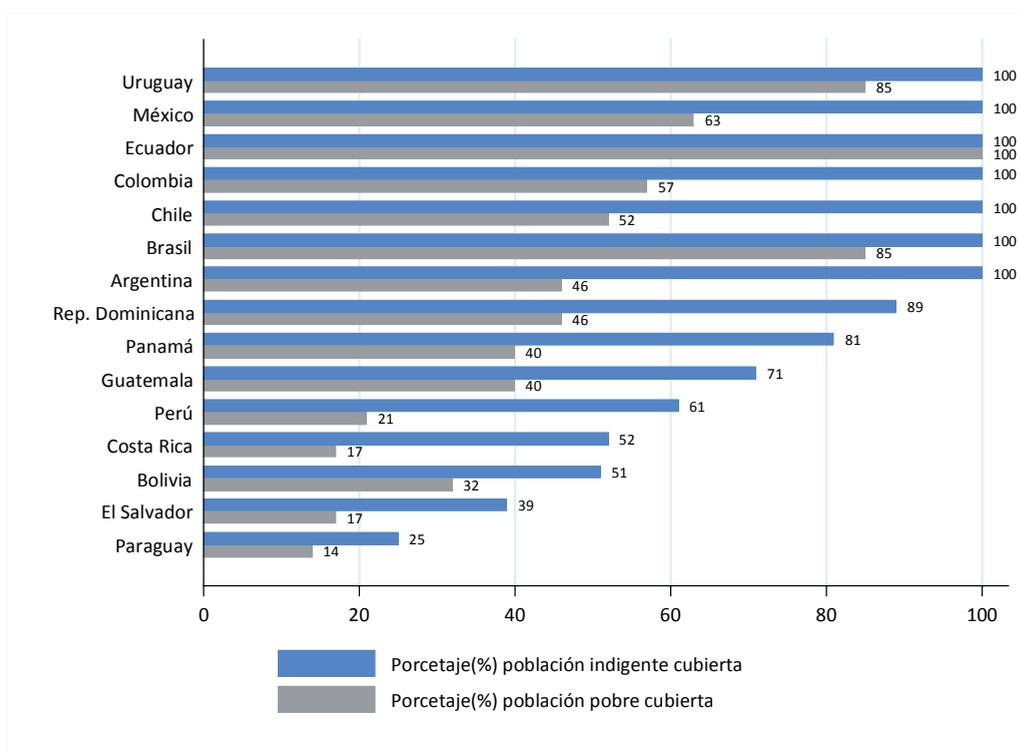
Entre las primeras medidas de urgencia o corto plazo, destacan los llamados sistemas de protección social no contributivos (es decir plenamente financiados por el Estado), en especial las “transferencias condicionadas”, que permiten que los sectores más carentes -normalmente excluidos de las prestaciones de protección social- puedan asegurar niveles mínimos de consumo y bienestar, pero a la vez avanzar en la construcción de capital humano. Actualmente 21 países de la región implementan este tipo de programas, con una cobertura que alcanzaba alrededor de 113 millones de personas en 2010, una proporción cercana al 19% de la población regional.

⁵ Cecchini, S; Martínez, R. 2011. Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. GIZ. Santiago. Chile

⁶ HLPE, 2012. “Protección social a favor de la seguridad alimentaria”. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. Roma, 2012.

Igualmente importante ha sido la expansión durante los últimos años de los Programas de Alimentación Escolar (PAE), los cuales tienen una ya larga trayectoria en la región; los niños y niñas que asisten a escuelas públicas que disponen de PAE tienen acceso a alimentos que les permite alcanzar un desempeño físico e intelectual adecuado a las exigencias de la infancia y la formación escolar, incidiendo de este modo en la dimensión emocional y de valores transmitidos por el sistema educativo (véase coberturas en Tabla 2).

Figura 14. Cobertura de los Programas de Transferencias Condicionadas sobre pobreza e indigencia para América Latina y el Caribe (15 países). Alrededor de 2010 (%)



Fuente: Cecchini y Madariaga, 2011

Tabla N°2. Cobertura de la alimentación escolar en América Latina y el Caribe (8 países) (%)

Países	Universo y cobertura de estudiantes con alimentación escolar		
	Universo	Cubiertos	%
Bolivia	2418,677	2162,921	89%
Colombia	4725,270	3878,189	82%
El Salvador	1342,803	1327,348	99%
Guatemala	2852,769	2723,654	95%
Honduras	1457,489	1404,101	96%
Nicaragua	1020,447	1020,447	100%
Paraguay	879,540	527,724	60%
Perú⁷	5106,768	3069,229	60%
Total	19,803,763	16,113,613	81%

Fuente: Proyecto de Cooperación Brasil/FAO (2013)

Entre las políticas cuyo horizonte es el largo plazo, y que buscan revertir profundas desigualdades y asimetrías sociales, se encuentran aquellas que se orientan a los dos principales sectores que constituyen la pobreza rural, cuya importancia relativa varía entre países: la agricultura familiar y los trabajadores asalariados.

En el ámbito del desarrollo de la agricultura familiar, los principales avances se han dado en aquellos países que han transitado desde políticas dispersas y de tipo asistencial a un reconocimiento institucional del importante rol que puede jugar este sector en la producción de alimentos, considerando además que simultáneamente representa una contribución a la erradicación de la pobreza rural.

⁷ Según las metas de atención para este año 2013, el Programa Qali Warma piensa atender a 2.700.000 niños y niñas de más de 44,000 instituciones educativas en todo el país.

LA IMPLEMENTACIÓN EN MÉXICO DEL TRATADO INTERNACIONAL “PROTOCOLO DE ESTAMBUL: EL PROTOCOLO FACULTATIVO PARA LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES INHUMANOS Y DEGRADANTES DE LAS NACIONES UNIDAS”

Talia GARZA HERNÁNDEZ

Sumario: Marco Teórico Introducción Antecedentes El protocolo de Estambul El Tratado Internacional en México Sobre la tortura México y los derechos Humanos Conclusión Bibliografía

1. Marco Teórico

El presente trabajo titulado El PROTOCOLO DE ESTAMBUL: EL PROTOCOLO FACULTATIVO PARA LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES INHUMANOS Y DEGRADANTES DE LAS NACIONES, se encuadra en lo concerniente al procedimiento de ratificación y aplicación en nuestro país en virtud de las disposiciones internacionales, a las que nos apegamos en virtud de los principios generales del derecho internacional público, así como principios de derecho internacional público, y la costumbre, en razón también del derecho de los tratados, al vivir en una comunidad de naciones todos estos conceptos aunque pudieran parecer tautológicos –puesto que es obvio que los Estados como las personas se sujetan a ciertas reglas generales- es necesario que nos familiaricemos con ellos.

Pero el proceso de firma, ratificación y aplicación del protocolo de Estambul en nuestro Estado, no puede escapar de la regulación del derecho interno, en este caso del Estado Mexicano, esto también por obvias razones de proximidad y de soberanía,¹ por lo que evaluaremos la situación del delito de tortura en México y su concepto, todo abordando también la idea del “Tratado Internacional”.

¹ Sobre soberanía también en doctrina constitucional, jurisprudencia y ley existe demasiada información a pesar de ello sabemos que la soberanía fue una aportación importante de Jean Bodino, como atributo del Estado, y también como legitimidad, aunque nuestro concepto de soberanía dista mucho de la idea de Bodino, puesto que se ha reconfigurado, se trata de épocas diferentes, no podemos olvidar que es un concepto

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

Palabras claves: Protocolo de Estambul, Tratado Internacional, Tortura, Delito, Derechos Humanos, Derechos Fundamentales, Constitución, Ley, Sanciones.

2. Introducción

El Protocolo de Estambul: El Protocolo Facultativo para la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos y Degradantes de las Naciones Unidas firmado por México el 23 de septiembre de 2003² y ratificado el 30 de marzo de 2005³, responde a una serie de antecedentes diversos, aunque lo estudiaremos desde la óptica jurídica, no podemos negar la relación de nuestro trabajo con otros campos de las ciencias sociales, y todo esto tiene que ver con la agenda humanitaria que en las postrimerías del siglo XX, alcanzó un punto álgido, las brechas de pobreza y riqueza, los niveles de desigualdad no han sido resueltos, si las experiencias occidentales de las guerras, puede decirse concientizaron a un gran número de personas del “salvajismo” del que el hombre europeo era capaz⁴, las guerras subsecuentes en el siglo XX, lo demostraron sangriento y explotador como sus siglos antecesores.

Entonces en un contexto sociopolítico mundial al que inexorablemente estamos obligados, ¿cuál es el fracaso, el error o el acierto?, la guerra sigue siendo, un asunto íntimamente humano y conveniente, y es una solución política, las palabras de Clausewitz y de Maquiavelo, aunque ambientadas en un nacionalismo prusiano que hoy no existe, y florentino, que tampoco prima ya, no nos son aún muy ajenas del todo, después de todo quedan reminiscencias del carácter de lo humano, de su transitoriedad y también perpetuidad, y a la vez perentoriedad, seguimos hablando de las mismas cosas y de los mismos problemas, si bien el derecho como todas las ciencias es una ciencia progresiva y evolutiva, eso no nos quita también la naturaleza de la pertenencia.

3. Antecedentes

esencial para entender las relaciones entre los órganos del Estado, del poder público y entre Estados en el ámbito internacional, “es una condición una cualidad, de ser, de guardar un estado igual”.

² <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=6378> (Revisada el 10 de enero de 2005).
<http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=6378> (Revisada el 10 de enero de 2005).

³ <http://presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=17419&pagina=17> (Revisado el 21 de junio de 2005).

⁴ En México ahora con el bicentenario nos encontramos con una situación literaria muy particular, el homenaje a Fray Servando Teresa de Mier, quien ya había denunciado “el salvajismo europeo”, en la época novohispana, la edición póstuma de Susana Rotker editada por la Universidad Autónoma de Nuevo León es magnífica en el sentido introductorio a las memorias de Fray Servando, y ambas de utilidad en los antecedentes libertarios de no solo de las letras o el intelectualismo latinoamericano, sino de nuestras expresiones políticas, que se supone debieron haber descansado en un constitucionalismo social, al que no hemos arribado envueltos en guerras intestinas, civiles, fronterizas y regionales, y también con el fenómeno político latinoamericano del “empobrecimiento debido a la corrupción y nuestro pasado autoritario”.

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

Brevemente explicaremos los antecedentes del protocolo en cuestión, los más relacionados con la materia, primeramente “La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)” fue adoptada en 1984 y entró en vigor en 1987. Esta Convención promueve entre los Estados Partes que su legislación penal castigue los actos de tortura y otros malos tratos.

Con una propuesta que hiciera el gobierno de Costa Rica en 1991, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU determinó mediante su resolución 1992/43 del 3 de marzo de 1992 establecer un Grupo de Trabajo al cual se le encargó la tarea de elaborar un Protocolo Facultativo para la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes y posteriormente conoceríamos como “el Protocolo” o “el Protocolo Facultativo”.

La propuesta ya había sido intentada con ahínco, puesto que en el sistema europeo de protección de derechos humanos existía ya un el Comité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Al celebrarse la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 se afirmó nuevamente la necesidad internacional de erradicar la tortura y por ello se llamó a la comunidad internacional a adoptar el Protocolo Facultativo con el fin de establecer mecanismos preventivos de tortura a través de visitas regulares a los centros de detención, esto ha sido un trabajo muy acendrado por distintos organismos internacionales desde la “Red Cross International”, hasta Amnesty International.

Negociar el protocolo conllevó a una serie de acuerdos por ejemplo la propuesta presentada por Costa Rica establecía la existencia de un mecanismo internacional que pudiera supervisar cualquier lugar de detención en cualquier momento en el territorio de los Estados Partes con la posibilidad de ingresar libremente al territorio de cualquiera de los Estados ratificantes del instrumento, esto por ejemplo hoy en día está muy en boga con la “exigibilidad de los derechos humanos.”

Pero el transcurso de estas negociaciones y principalmente la iniciativa de Costa Rica ocasionó que durante las negociaciones del Protocolo, muchos gobiernos consideraran que ese tipo de medidas podrían atentar en contra de su soberanía al no contar con la posibilidad de controlar el acceso de los extranjeros.

Por ello el gobierno de México, sagazmente y apoyado por diversas delegaciones de países latinoamericanos propuso el 13 de febrero de 2001 un nuevo borrador de Protocolo en el que se establecía la creación de mecanismos nacionales de supervisión en contraposición a la propuesta de instancias internacionales.

Unos días después, el 22 de febrero de 2001 la Unión Europea encabezada por el representante de Suecia presentó un tercer borrador retomando principalmente la propuesta de Costa Rica, pero resaltando también la necesidad de que se crearan mecanismos a nivel nacional de supervisión.

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

Y es en abril de 2002 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU aprobó en su 58 periodo de sesiones celebrado en Ginebra, Suiza una resolución en la que aprueba el Protocolo.

Una vez adoptado por parte de la Comisión, éste pasó a la Asamblea General de las Naciones Unidas la cual lo aprobó el 18 de diciembre de 2009 por una mayoría contundente de los Estados Miembros: 127 votaron a favor, 42 se abstuvieron y 4 votaron en contra, México votó a favor de la resolución.

Estados Unidos de América obstaculizó las negociaciones alegando que el contenido del Protocolo, en específico el hecho de que se pudieran realizar visitas de inspección a las prisiones iba en contra de lo establecido por la Cuarta Enmienda a la Constitución

Así, el 4 de febrero de 2003 el Protocolo fue abierto a los Estados para su firma y ratificación. El Protocolo no entrará en vigor sino hasta el trigésimo primer día, contado a partir del depósito de ratificación número 20. México ya ratificó dicho protocolo.

Quiero adelantar en este espacio que con la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, se inició un proceso de constitucionalización en el ordenamiento jurídico mexicano que no puede rehuir la exigibilidad de llevar a cabo los compromisos planteados en tratados internacionales en materia humanitaria en pro de la persona humana. Con esta reforma se logró positivizar un principio que antes tenía que extraerse mediante interpretación del artículo 133 constitucional, ahora los tratados internacionales en materia humanitaria son interpretables de conformidad con la constitución: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”⁵

4. El protocolo de Estambul

Este instrumento internacional de tutela de derechos humanos, como su título lo dice se refiere a la “*investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*” en una palabra resumida “a la tortura”, concepto que profundizaremos en otro apartado de nuestro trabajo, lo importante del análisis de este “manual o protocolo” es que por tratarse de un concepto que tiene que ver en materia de prisiones, derecho penitenciario, situación carcelaria, derecho penal o punitivo, tiene que ver no solamente con la facultad sancionadora⁶

⁵ Artículo 1, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2011.

⁶ En doctrina de derecho positivo aunque el término sanción y pena, no sean lo mismo el Estado tiene ambas facultades o atribuciones, generalmente la primera es una situación administrativa en tanto que la segunda es una facultad judicial. En la introducción del citado protocolo, se incluyen unos renglones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura de 1984 para explicar lo que no se considera Tortura “No se

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

del Estado, sino con algo más importante “la imposición de penas” es por ello que los derechos en materia judicial o de seguridad jurídica, son muy importantes, este protocolo forma parte de los instrumentos internacionales y con su inclusión en nuestro derecho interno bajo la condición *sine qua non* de soberanía de “los instrumentos en materia de tutela judicial”.

Este derecho, de no ser torturado, un derecho humano de todos nosotros es este “El derecho a estar libre de tortura” y se encuentra establecido en el marco del derecho internacional. En los siguientes instrumentos jurídicos internacionales y supranacionales: La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes prohíben expresamente la tortura. Así como también varios instrumentos regionales fijan el derecho a no ser sometido a tortura. La Convención Americana de Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales contienen prohibiciones expresas de los actos de tortura.

Pero esto es el marco jurídico del tratado, esencial para su creación, si estamos ante un instrumento legal internacional para combatir y proteger esta problemática de la tortura, y por ende en un contexto de “derecho humanitario internacional”, nos interesa la cuestión de los sujetos obligados “los Estados Firmantes” en razón del derecho internacional público y atendiendo a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, es interesante incluir esta cita pues nos conviene saber por el trabajo a que están obligados “los Estados firmantes” esto nos permitirá conocer mejor este protocolo. En el capítulo III, en la Investigación legal de la Tortura., leemos el artículo 73:

El derecho internacional obliga a los Estados a investigar con prontitud e imparcialidad todo incidente de tortura que se notifique. Cuando la información existente lo exija, el Estado en cuyo territorio haya una persona que presuntamente haya cometido o participado en la tortura, deberá o bien extraditar al presunto autor a otro Estado que tenga jurisdicción competente o someter el caso a sus propias autoridades competentes con fines de procesar al autor de conformidad con el derecho penal nacional o local. Los principios fundamentales de toda investigación viable sobre incidentes de tortura son competencia, imparcialidad, independencia, prontitud y minuciosidad. Estos

considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas”, contenida en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. La misma convención admite que la sanción disciplinaria sólo aplica cuando “Entre los objetivos de la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes... facilitar el procesamiento y, cuando convenga, el castigo mediante sanciones disciplinarias de las personas cuya responsabilidad se haya determinado en la investigación. Protocolo de Estambul, Anexo I, pp. 62.

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

elementos pueden adaptarse a cualquier sistema jurídico y deberá orientar todas las investigaciones de presuntas torturas⁷.

Este artículo no se sostiene solo, existe todo un precedente de derecho internacional de corte humanitario que exige que “si los estados son los sujetos internacionales de más trascendencia en el derecho internacional público” ahora bien está obligado a investigar y según sea el caso extraditar a la persona que haya cometido la tortura o el acto incriminado, sujetos a las estipulaciones de su derecho interno, pero bien sabemos que el derecho interno no puede oponerse al derecho internacional en cuestión humanitaria. Si el fin del Estado es “en la idea” proteger al gobernado o ciudadano como se guste definir al individuo en el contexto nacional, en un mundo ciudadanizado, bueno el derecho internacional público justifica su actuación en el individuo ya sea paria o expatriado, exiliado o refugiado, desplazado o abusado, “la esencia es humanitaria”, un derecho internacional público no nacionalista ni excluyente.

El apartado B, del anexo determina los “Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la Tortura y otros casos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, esto nos dicta el artículo 77 del protocolo:

Los principios que a continuación se exponen representan un consenso entre individuos y organizaciones con experiencia en investigación de la tortura. Entre los objetivos de la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en lo sucesivo torturas u otros malos tratos) se encuentran los siguientes:

- a) Aclarar los hechos y establecer y reconocer la responsabilidad de las personas o los Estados ante las víctimas y sus familias;
- b) Determinar las medidas necesarias para impedir que se repitan estos actos;
- c) Facilitar el procesamiento y, cuando convenga, el castigo mediante sanciones disciplinarias de las personas cuya responsabilidad se haya determinado en la investigación, y demostrar la necesidad de que el Estado ofrezca plena reparación, incluida una indemnización financiera justa y adecuada, así como los medios para obtener atención médica y rehabilitación.⁸

En el artículo 78, se comentan las condiciones de la investigación legal, se establecen los lineamientos del procedimiento de investigación de la tortura, para tipificar el delito, estamos hablando de un delito o “crimen” internacional, que sin embargo, por razones de jurisdicción y competencia, y diríamos principio de definitividad, economía procesal, y por último y mucho más importante en “cuestión de derecho

⁷ El Protocolo De Estambul: *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (Protocolo de Estambul) Art. 73.

⁸ El Protocolo De Estambul, *Op. cit.*, artículo 77.

interno”, deben avocarse al derecho interno, y el derecho interno debe reformarse subsecuentemente para no contravenir lo estipulado por el protocolo internacional:

Los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y efectividad las quejas o denuncias de torturas o malos tratos. Incluso cuando no exista denuncia expresa, deberá iniciarse una investigación si existen otros indicios de que puede haberse cometido un acto de tortura o malos tratos. Los investigadores, que serán independientes de los presuntos autores y del organismo al que éstos pertenezcan, serán competentes e imparciales. Tendrán autoridad para encomendar investigaciones a expertos imparciales, médicos o de otro tipo, y podrán acceder a sus resultados. Los métodos utilizados para llevar a cabo estas investigaciones tendrán el máximo nivel profesional, y sus conclusiones se harán públicas.⁹

5. El Tratado Internacional en México

Antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011 el principal fundamento constitucional para la interpretación de las postulaciones de los tratados internacionales era el artículo 133 constitucional, hoy el artículo primero de nuestra norma fundamental es explícito y no deja ninguna duda de su aplicabilidad. Ahora bien, siendo prácticos tenemos que trabajar principalmente con tres aspectos: los órganos del Poder Público, -particularmente el Congreso, -las Facultades de estos órganos y la legislación, sobre los Tratados Internacionales nuestra ley suprema antes de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos de éste año dispone:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.¹⁰

Como bien sabemos nuestro sistema presidencial, -se funda sobre la base que dio identidad a los sistemas presidenciales “Checks and Balances” es decir pesos y contrapesos, otros teóricos buscan de encontrar la dificultad del sistema presidencial cuando se enfrenta en la comparación al régimen parlamentario¹¹, en la clasificación de “poder dividido y poder compartido”, sin entrar al análisis del poder político, -controlado mediante la Constitución- sabemos que se dan no de manera espontánea sino conforme a las necesidades, las implementaciones de los medios de control, no solo legales, parapolíticos o controles de facto, no suceden primero uno que fue y es

⁹ El Protocolo De Estambul, *Op. cit.*, artículo 78.

¹⁰ Artículo 133, *Op cit.*

¹¹ Aquí las palabras régimen y sistema las utilizamos de manera indistinta.

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

el control parlamentario¹², esta fue la piedra angular del régimen parlamentario, y en la actualidad los medios de control constitucionales, en este tenor no podemos soslayar una realidad “los Tratados Internacionales son medios de control constitucional”.

Por ello es muy importante recordar el importante papel de control que ejercen los parlamentos y principalmente en el Estado Mexicano, más allá de analizar los controles políticos o el control jurisdiccional entre otras clasificaciones, observar que con la aprobación del Senado de los Tratados Internacionales se ejerce un “mecanismo de control constitucional”, no solo el control parlamentario y predominantemente político, sino un control constitucional porque el Tratado Internacional debe estar en concordancia con la Ley Suprema., porque es el Congreso el órgano del poder público facultado para promover reformas a la Constitución en virtud de su status de poder constituyente permanente.

El artículo 76 es muy claro respecto a la Facultad exclusiva del Senado en materia de tratados internacionales:

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;”¹³

Sobre la jerarquía de los Tratados Internacionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado diversos criterios, pero este que no se considera propiamente un Tribunal Constitucional según diversos tratadistas, es el intérprete supremo de nuestra Constitución, por lo cual es importante analizar sus criterios a la luz, de la naturaleza de nuestro sistema político democrático y presidencial, haciendo notorio que aun existen controversias entre la doctrina por no especificarse si el Tratado Internacional y la Ley Suprema de un país no pueden oponerse y si a ello se da la reforma constitucional para corregir la Constitución conforme al tratado, es

¹² Carl Schmitt en su Libro *La crisis de la democracia parlamentaria* nos brinda unos apuntes importantes, “la práctica del derecho constitucional y del derecho internacional no puede darse sin un concepto de legitimidad, el discutía el concepto de legitimidad en esa época, cuando habla de la democracia como totalidad. Y en realidad discute el principio democrático adoptado sin contradicción.” “That is significant for the jurisprudence of public law. Neither the theory nor the practice of constitutional and international law could get along without a concept of *legitimacy* and for that reason it is important that the dominant concept of legitimacy today is in fact democratic, pp. 30.

¹³ Artículo 76, *Op. cit.*

importante el criterio judicial aunque en México no tengamos formalmente un Tribunal Constitucional, la siguiente jurisprudencia ubica a los Tratados Internacionales nos brinda una contextualización que a continuación proporcionamos se trata de un criterio que analiza un aspecto muy importante para conseguir la aplicación de los Tratados Internacionales en un Estado-Nación “la incorporación”, la forma en la que se incorpora el tratado para aplicarlo en las normas de derecho interno.

TRATADOS INTERNACIONALES. INCORPORADOS AL DERECHO NACIONAL. SU ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD COMPRENDE EL DE LA NORMA INTERNA. El Estado mexicano tiene un sistema jurídico propio y asimismo forma parte de la comunidad internacional. Ante esta dualidad, derivada de la coexistencia de los sistemas jurídicos locales y de normas de carácter internacional, se genera la distinción entre el derecho nacional o interno y el derecho internacional o supranacional, atento a la fuente de la cual emanan y su ámbito espacial de aplicación. Ante ello, el órgano jurisdiccional debe atender en lo sustantivo, a la existencia de normas de carácter internacional que por virtud del mecanismo constitucional han quedado incorporadas al orden jurídico interno y a las normas locales que existan para establecer en un caso dado, cuál es la norma aplicable para regir el acto jurídico materia de la controversia, de modo que no puede decidirse en forma general y absoluta, que el derecho sustantivo extranjero no pueda aplicarse por el órgano jurisdiccional nacional, puesto que en México existen normas de carácter federal, como es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14 y 133 y el artículo 12 del Código Civil Federal, que dan supuestos concretos de solución, que deben ser atendidos para resolver en forma fundada y motivada una cuestión de esta naturaleza y por ende, si en el caso cabe o no la aplicación del derecho sustantivo extranjero. Así se tiene que del contenido del artículo 133 constitucional, se desprende que entre las fuentes internacionales del derecho, se encuentran los tratados o convenciones que constituyen acuerdos entre sujetos del orden jurídico internacional (Estados y organismos internacionales) que se han celebrado y toman en cuenta asuntos de derecho internacional por lo que con la interpretación gramatical de la primera parte del artículo 133, para considerar que un tratado sea, junto con las leyes emanadas de la Constitución y que sean aprobadas por el Congreso de la Unión "la Ley Suprema de toda la Unión", es menester que se satisfagan dos requisitos formales y uno de fondo, los primeros consisten en que el tratado sea celebrado por el presidente de la

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

República y que sea aprobado por el Senado, mientras que el requisito de fondo, consiste en la conformidad de la convención internacional con el texto de la propia Ley Fundamental. En relación con los requisitos formales que hablan de la incorporación del derecho internacional al positivo de nuestro país, se describen dos procedimientos: 1. El ordinario, donde la adaptación se hace por medio de normas internas (constitucionales, legislativas, administrativas, etc.); y 2. El especial, también llamado de remisión, el cual implica que la regla de derecho internacional no se reformula, simplemente los órganos del Estado ordenan su cumplimiento, el cual tiene dos variantes: I. Requisito de orden de ejecución en el caso de tratados y II. El procedimiento automático en tratándose de costumbre internacional. Además de que en el caso del derecho internacional convencional debe atenderse también a las disposiciones del propio tratado sobre el particular. Por tanto, en materia de adaptación del derecho internacional al interno, el procedimiento especial es el predominante; sin embargo, cuando se está ante el procedimiento ordinario en el que nuestro país advierte no sólo la necesidad de observar el contenido del tratado internacional sino que considera oportuno, dada la importancia de la materia que regula el tratado en cuestión, incorporar dicha norma internacional al derecho nacional a través del procedimiento de incorporación ordinario, esto es, al reformar las leyes internas o, en su caso, emitir nuevas leyes que atiendan lo establecido en el tratado. Por eso cuando el acto de autoridad, reclamado vía amparo, se funde en el tratado internacional así como en la norma de derecho nacional y respecto de esta última ya existiere pronunciamiento de constitucionalidad por nuestro Máximo Tribunal, los argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del tratado internacional que dio motivo a la expedición de la norma nacional, deberán desecharse atento a la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 80 ambos de la Ley de Amparo porque el análisis de la fundamentación y motivación del acto de aplicación del tratado internacional a nada práctico conduciría dado que no se podrían actualizar los supuestos contenidos en el numeral 80 de la Ley de Amparo pues si el acto reclamado no se funda únicamente en el tratado internacional, sino en un ordenamiento jurídico cuya existencia derivó del pacto internacional y cuya constitucionalidad ya fue declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no podría reintegrarse al quejoso en el goce de las garantías individuales que se estimaran transgredidas, puesto que la constitucionalidad del acto de aplicación

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

se sostendría por los restantes preceptos cuya constitucionalidad ya fue declarada.¹⁴

Los Criterios del Poder Judicial son fundamentales para comprender lo que hablamos, lo referido al Juicio de Amparo también nos parece importante, puesto que el Juicio de Amparo es un medio de control constitucional ejercido por los ciudadanos.

6. Sobre la tortura

No solo en México sino en todo el mundo la ineficiencia de las declaraciones derechos humanos es angustiante, viene a colación el Kasemi´s Case¹⁵, un periodista iraní asesinado, en el documento que analiza su muerte se enumeran tres cláusulas que se violaron y que constituyen “las tres áreas primarias de violación del derecho domestico e internacional” esto nos debería servir de escarmiento ya que México está a punto de ser sancionado por no dar cuentas de los feminicidios en Ciudad Juárez Chihuahua.

Las áreas son las siguientes: a) prohibición de la tortura b) derechos del acusado y c) la obligación de garantizársele el derecho a la vida.

El artículo 1 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes establece el concepto de tortura:

Se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.¹⁶

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ya establecía en 1966:

¹⁴ Registro No. 171888 Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Julio de 2007 Página: 2725 Tesis: I.3o.C.79 K Tesis Aislada Materia(s): Civil, Común.

¹⁵ *Impunity in Iran, The Death of Photojournalist Zahra Kazemi*, Iran Human Rights Documentation Center Second Edition November 2006, pp. 35.

¹⁶ Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes establece el concepto de tortura. Art. 1.

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

Artículo 7 Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.¹⁷

Las convenciones latinoamericanas también son importantes, por tratarse de jurisdicciones regionales, en el artículo 5 referente a la integridad personal el numeral 2 establece: “Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.”¹⁸

En México no hemos implementado comisiones de la verdad contrario a las CV desplegadas en América Latina, como por ejemplo Perú y Argentina, resulta insuficiente volver a anotar aquí cifras de asesinatos mejor aportemos un dato sobre las comisiones de la verdad, algo que no ha pasado en nuestro país:

El éxito de las CCV depende tanto o más del proceso de su creación, diseño, procedimientos, difusión de resultados y seguimiento que del informe de los resultados mismos. El objetivo tiene que ver con la transformación de una práctica política y social hacia el debate y el respeto mutuo. Esto requiere procesos transparentes y generalmente públicos, participación de la sociedad civil, amplia difusión y un proceso de seguimiento de las recomendaciones que va mucho más allá del corto tiempo que dura el trabajo mismo.¹⁹

Las comisiones de verdad recomiendan no más que la indemnización, la reparación que no “es una gracia del Estado” es la demanda del derecho internacional²⁰ y consiste en “la restitución de trabajos, pensiones, estado legal, propiedades, reputación; la rehabilitación médica, psicológica, legal; la satisfacción incluye el reconocimiento del daño, la aceptación de responsabilidad, el pedir perdón, la

¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, Artículo 7.

¹⁸ Convención Americana Sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

¹⁹ ROTH-Arriaza; Nahomi, “Dificultades y desafíos de las comisiones de la verdad frente a la tortura, la reparación y la prevención”. En *Memoria, Seminario internacional Comisiones de la verdad: Tortura, reparación y prevención*, Ciudad de México, 18 y 19 de julio de 2002, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México) Asociación para la Prevención de la Tortura (Suiza) Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. (México) Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (Chile), México 2004.

²⁰ “Esta demanda consiste también en no olvidar los errores colectivos, de abuso y de miseria “There would be no reconciliation if we forgot past errors, and there can be no peace-building without reconciliation.” No habrá reconciliación si no olvidamos los errores pasados y no podemos construir la paz sin reconciliación, incluimos esto en el apartado cuando hablamos de las Comisiones de la Verdad, que buscan una reconciliación colectiva, el contenido social de las cosas es ineludible.” YAMAWAKI; Naoshi, Towards a renewal of the concept war, for the culture of peace, pp. 163-165. *Cultural Diversity and Transversal Values: East-West Dialogue on Spiritual and Secular Dynamics*, UNESCO, France, 2006.

justicia; la compensación monetaria o por servicios por los daños físico y moral sufridos, los gastos, las oportunidades y los proyectos de vida perdidos, han tenido poco más éxito en Argentina y Chile, ni que decir de el Salvador.

7. México y el derecho humano al no padecimiento o sanción de la Tortura

El maestro de la Universidad de Yale, Immanuel Wallerstein quien tiene una amplia obra en materia de política y análisis del fenómeno de la Globalización en uno de sus múltiples artículos hace una aportación interesante:

Con toda seguridad, Las Casas fue un apasionado defensor de los derechos, de los pueblos. Fue, y es una conexión que hay que resaltar, el primer Obispo de Chiapas, hoy enclave de los neozapatistas, lugar donde es todavía necesario defender la misma causa que Las Casas asumió hace casi 500 años: los derechos de estos pueblos indígenas a su dignidad y a su tierra. Hoy estos pueblos se encuentran apenas un poquito mejor que en el tiempo de Las Casas. Por eso hay quien en consecuencia clasifica a Las Casas y a otros teólogos, filósofos y juristas neoescolásticos españoles como los precursores de Grotius y los verdaderos fundadores de los derechos modernos del hombre.²¹

En México, nuestra definición y prohibición constitucional de Tortura con independencia de todos los instrumentos coadyuvantes esta edificada sobre la base de las garantías individuales, que son nos guste o no académicamente nuestro catálogo de derechos fundamentales, así el artículo 22 constitucional a la letra dice:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.²²

Contamos en México con una Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura, publicada en nuestro diario oficial de la Federación en 1991 y con una última reforma en el año de 1994, esta ley nos dice en el artículo 3 que “Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada,” sin embargo existe una excepción para no

²¹ Immanuel Wallerstein, *El albatros racista, La ciencia social, Jörg Haider y la Widerstand* author: Immanuel Wallerstein original title: The Racist Albatros original language: English first published: Lecture at the Universität Wien, Mar. 9, 2000, in the series "Von der Notwendigkeit des Überflüssigen - Sozialwissenschaften und Gesellschaft" published in eurozine: December 20th, 2000 contributed by: Chiapas (Mexico) copyright: Chiapas (Mexico) translation: Ramón Vera Herrera.

²² Artículo 22, *Op cit.*

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

configurar el delito de tortura: “No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

Me parece importante acotar un punto que tiene que ver con nuestro tema principal que es la tortura pero individualizado en los niños, no podemos negar que en México la situación infantil de desigualdad por condición social y maltrato también es degradante, más en un país donde proliferan prácticas de redes sociales de pedofilia y pederastia, los libros: Los niños de nadie y los demonios del Edén nos guste o no abordan una problemática que todos conocemos, por ello es interesante ver como la Corte Interamericana se pronunció respecto a la condición jurídica y derechos humanos del niño, en una OPINIÓN CONSULTIVA OC-17/2002, “*El principio de humanidad:*”

Este principio tiene el propósito de prohibir a las autoridades la comisión de abusos durante el cumplimiento de una pena o durante la institucionalización de un niño o niña. Tiene tres consecuencias principales: la prohibición expresa de aplicar torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; señalar los fines reeducativos y tendientes a la reinserción social de los niños que reciben las medidas; y la prohibición de aplicar la pena de muerte a personas que tenían menos de 18 años al momento de los hechos. En consecuencia, una medida privativa de libertad “en ningún caso puede implicar la pérdida de algunos de los derechos que sean compatibles con ella e incluso debe reconocérseles todos aquellos derechos que sean necesarios para su adecuada socialización.

Asimismo, muchos centros de detención no tienen las condiciones de infraestructura adecuadas, ni recursos humanos ni profesionales con capacidad de desarrollar los programas de educación y trabajo que permitan la reeducación y la reinserción social que éstas medidas pretenden.²³

8. Conclusión

Existen los instrumentos de protección nacionales e internacionales, las instancias, los órganos y la voluntad política para detener estas prácticas ancestrales, pero ¿qué falta?, cuando analizamos que el país más poderoso del mundo se opone siempre vehementemente a las negociaciones y los esfuerzos en pro de abolir la tortura, no queda clara su permanencia en Guantánamo, práctica en Afganistán e Irak a la fecha actos de tortura y lo mismo ocurre con sus demás pares.

En México, gracias a la reciente guerra que se libra en contra del narcotráfico las cosas han acabado por empeorar y exhibir un estado de por sí ya débil, con un

²³ En lo referente a garantías sustantivas y procesales, es decir en el aspecto de tutela judicial y seguridad jurídica. Corte Interamericana de Derechos Humanos Opinión Consultiva Oc-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*.

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

aparato judicial y de ministerio público en medio de reformas que simplemente “no funcionan.” Las cifras hablan de cuarenta mil muertos.²⁴ Tenemos así un campo fértil de investigación pragmática porque se trata de una guerra donde los actos de tortura se perpetran guste o no por ambas partes, la parte perniciosa en busca de “ajustes de cuentas” y también retando al Estado Mexicano. El ejército en cumplimiento de su deber. De alguna o de otra manera ya sabemos que la Tortura, es ilegítima para una democracia, pero, el Estado al tener el monopolio legítimo de la fuerza nos orilla a admitir que este delito cometido por sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones es muy usual. Lamentable, si Schmitt tenía razón, el “concepto de democracia no es el mismo” ha cambiado, aunque la violencia sea una emoción humana²⁵, la agresión evidentemente va como ella lo dice en contra de la constitución de las naciones civilizadas.

Puedo para concluir señalar que la decisión del gobierno estadounidense de cancelar una transferencia de fondos a la UNESCO, de aproximadamente 60 millones de dólares, como apoyos para los programas que efectúa este organismo internacional en materia de ciencia, educación y cultura, por haber reconocido a Palestina como Estado-Miembro del citado organismo internacional,²⁶ y de lo difícil que es para los organismos internacionales que dicen promover fines humanitarios sustraerse del pragmatismo del poder político, lo cual nos habla y es la verdad, de intereses políticos mezclados con el ánimo de invasión, dominio político y social, unilateralidad, monopolio, guerra, genocidio, muerte y la tan peligrosa acción que desgarrar la vida llevándola a la muerte desde lo físico a lo mental: La tortura. Creemos que todos estos acontecimientos nos hablan de que la tortura y los comportamientos degradantes pueden disfrazarse y asumir múltiples formas. Por lo que es hora de cuestionarnos ¿cómo reaccionamos ante ella?, ¿quiénes la infligen?, ¿quiénes tienen el poder? Son respuestas por decidir.

9. Bibliografía

Libros y documentos

ARENDDT, Hannah, *Sobre la violencia*, Alianza Editorial, Trad. Guillermo Solana, Madrid, 2006.

Impunity in Iran, *The Death of Photojournalist Zahra Kazemi*, Iran Human Rights Documentation, Center Second Edition November 2006.

SCHMITT; Carl, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, translated by Ellen Kennedy, Sixth printing, 2000 First MIT Press paperback edition, 1988 This translation ©1985 by the Massachusetts Institute of Technology. This book was originally

²⁴ http://sdpnoticias.com/nota/66683/40_mil_muertos_en_Mexico_por_guerra_contra_el_narco.

²⁵ ARENDT, Hannah, *Sobre la violencia*, Alianza Editorial, Trad. Guillermo Solana, Madrid, 2006.

²⁶ <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/31/internacional/1320073971.html> y <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gzKCfZvcipIrESVFz8HzsXNftx5w?docId=CNG.e80e6b1663ea63fb057c16e6c8e0fba6.01>.

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

published as *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, ©1923, 1926 by Duncker & Humblot, Berlin. The review by Richard Thoma was originally published in the *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 53 (1925), 215–217.

ROTH-Arriaza; Nahomi, Dificultades y desafíos de las comisiones de la verdad frente a la tortura, la reparación y la prevención”. *Memoria, Seminario internacional Comisiones de la verdad: Tortura, reparación y prevención*, Ciudad de México, 18 y 19 de julio de 2002, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México) Asociación para la Prevención de la Tortura (Suiza) Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. (México) Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (Chile), México 2004.

WALLERSTEIN; Immanuel, *El albatros racista, La ciencia social, Jörg Haider y la Widerstand* author: Immanuel Wallerstein original title: The Racist Albatros original language: English first published: Lecture at the Universität Wien, Mar. 9, 2000, in the series "Von der Notwendigkeit des Überflüssigen - Sozialwissenschaften und Gesellschaft" published in eurozine: December 20th, 2000 contributed by: Chiapas (Mexico) copyright: Chiapas (Mexico) translation: Ramón Vera Herrera.

YAMAWAKI; Naoshi, Towards a renewal of the concept *war*, for the culture of peace, pp. 163-165. *Cultural Diversity and Transversal Values: East–West Dialogue on Spiritual and Secular Dynamics*, UNESCO, France, 2006.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, NUEVA LEY PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE DICIEMBRE DE 1991 TEXTO VIGENTE, ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA DOF 10-01-1994.

Legislación Internacional

Protocolo de Estambul *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2001.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITA EN LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José). <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Naciones Unidas. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984 Entrada en vigor: 26 de

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

junio de 1987, de conformidad con el artículo 27 (1). Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>

Jurisprudencias y opiniones consultivas

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS OPINIÓN CONSULTIVA OC-17/2002 DE 28 DE AGOSTO DE 2002, SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE

TRATADOS INTERNACIONALES. INCORPORADOS AL DERECHO NACIONAL. SU ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD COMPRENDE EL DE LA NORMA INTERNA. **Registro No.** 171888 **Localización:** Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Julio de 2007 Página: 2725 Tesis: I.3o.C.79 K Tesis Aislada Materia(s): Civil, Común.

DERECHOS HUMANOS

Ley 26.827

Créase el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Sancionada: Noviembre 28 de 2012

Promulgada de Hecho: Enero 7 de 2013

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

TITULO I

Del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Capítulo I

Creación, ámbito de actuación, integración

ARTICULO 1° — De los derechos protegidos. Sistema Nacional. Establécese el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyo objeto será garantizar todos los derechos reconocidos tendientes a la prevención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, consagrados por los artículos 18 y 75, inciso 19, de la Constitución Nacional, por la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, incorporado a la Constitución Nacional en el artículo 75, inciso 22, por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por ley 25.932, y demás tratados internacionales que versaren sobre estos derechos.

ARTICULO 2° — Del ámbito de aplicación. Orden público. De conformidad a lo establecido con los artículos 29 y 30 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, las disposiciones de la presente ley son de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República.

ARTICULO 3° — De la integración. El Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes está integrado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, el Consejo Federal de Mecanismos Locales, los mecanismos locales que se designen de conformidad con esta norma, y aquellas instituciones gubernamentales, entes

públicos y organizaciones no gubernamentales interesadas en el cumplimiento de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

ARTICULO 4° — Del lugar de detención. A los efectos de la presente ley se entiende por lugar de detención cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de los Estados nacional, provincial o municipal, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, por orden, instigación, o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública. Esta definición se deberá interpretar conforme lo establecido en el artículo 4°, incisos 1 y 2, del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Capítulo II

Principios del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

ARTICULO 5° — De los principios. Los principios que rigen el funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes son:

a) Fortalecimiento del monitoreo. La presente ley promueve el fortalecimiento de las capacidades de los organismos estatales y no estatales que desempeñan funciones vinculadas con el monitoreo de los lugares de detención y la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad. En ninguna circunstancia podrá considerarse que el establecimiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes implica una restricción o el debilitamiento de esas capacidades;

b) Coordinación. Los integrantes del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes actuarán en forma coordinada y articulada;

c) Complementariedad. Subsidiariedad. Los integrantes del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes actuarán en forma complementaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura actuará en forma subsidiaria en todas las jurisdicciones del país para garantizar el funcionamiento homogéneo del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;

d) Cooperación. Las autoridades públicas competentes fomentarán el desarrollo de instancias de diálogo y cooperación con el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Protocolo

Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y de la presente ley.

TITULO II

Del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura

Capítulo

I

Creación y ámbito de actuación

ARTICULO 6° — De la creación. Créase el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, que actuará en todo el territorio de la República Argentina de acuerdo con las competencias y facultades que se establezcan en la presente ley.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación y ejerce las funciones que establece la presente ley sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

Capítulo II

Funciones. Facultades y atribuciones

ARTICULO 7° — De las funciones. Corresponde al Comité Nacional para la Prevención de la Tortura:

- a) Actuar como órgano rector, articulando y coordinando el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y particularmente de los mecanismos locales que se creen o designen de conformidad con la presente ley, teniendo en cuenta las recomendaciones, decisiones y propuestas del Consejo Federal, para una aplicación homogénea del Protocolo Facultativo para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;
- b) Realizar visitas de inspección a cualquier lugar de detención de acuerdo con la definición prevista en el artículo 4° de la presente ley. Las visitas podrán ser de carácter regular o extraordinario y sin previo aviso, acompañados por personas idóneas elegidas por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura;
- c) Recopilar y sistematizar información de todo el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, así como de cualquier otra fuente que considere relevante, sobre la situación de las personas privadas de libertad en el territorio de la República Argentina, organizando las bases de datos propias que considere necesarias;
- d) Sistematizar los requerimientos de producción de información necesarios para el cumplimiento del Protocolo Facultativo para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes provenientes de

todo el Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y elaborar el programa mínimo de producción de información que deberán ejecutar las autoridades competentes;

e) Crear, implementar y coordinar el funcionamiento del Registro Nacional de casos de Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y de un Registro Nacional de Acciones Judiciales de Hábeas Corpus motivadas en el agravamiento de condiciones de detención;

f) Elaborar, dentro de los primeros seis (6) meses de su funcionamiento, estándares y criterios de actuación, y promover su aplicación uniforme y homogénea por parte del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en las siguientes materias: I) Inspección y visita de establecimientos de detención; II) Condiciones de detención; III) Capacidad de alojamiento y control de sobrepoblación; IV) Empleo de la fuerza, requisas y medidas de sujeción; V) Régimen disciplinario; VI) Designación de funcionarios; VII) Documentación e investigación de casos de tortura o malos tratos; VIII) Régimen de traslados; IX) Fortalecimiento de los controles judiciales; X) Todas aquellas que resulten medulares para el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y de la presente ley. A tales efectos, tendrá en cuenta las recomendaciones y propuestas efectuadas por el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura. Hasta tanto el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura establezca estándares específicos basados en sus estudios e investigaciones en materia de capacidad de los establecimientos de detención, condiciones de seguridad, salubridad, prevención de accidentes, cupos de alojamiento y demás condiciones de trato humano y digno en los lugares de privación de la libertad, serán utilizadas las pautas, estándares y recomendaciones de buenas prácticas producidos por los colegios profesionales, universidades, y declaraciones de las organizaciones sociales nacionales e internacionales de reconocida trayectoria en las temáticas específicas, las leyes y reglamentos en materia de higiene, salubridad, construcción y seguridad que puedan ser aplicados por analogía, y las declaraciones de los organismos internacionales que hayan establecido consensos sobre estándares aplicables a este tipo de instituciones;

g) Diseñar y recomendar acciones y políticas para la prevención de la tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y promover la aplicación de sus directivas, recomendaciones, estándares y criterios de actuación por las autoridades competentes a nivel nacional, provincial y municipal;

h) Adoptar medidas dirigidas a garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;

i) Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura;

j) Poner en conocimiento del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la prevención de la Tortura el plan de trabajo y los informes de actuación, inspección y temáticos;

k) Promover de acuerdo con las decisiones y recomendaciones del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura, la creación o designación, y el fortalecimiento técnico, administrativo y presupuestario de los mecanismos locales en todo el país según los estándares establecidos en la presente ley;

l) Asesorar y capacitar a entidades u organismos públicos o privados que tengan vinculación con su actividad, así como al personal afectado a los lugares de detención y a las personas privadas de libertad;

m) Generar vínculos de cooperación con los órganos de tratados y procedimientos especiales de los sistemas regionales e internacionales de promoción y protección de los derechos humanos;

n) Representar al Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes ante el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura;

ñ) Comunicar a las autoridades nacionales o provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como a los magistrados y funcionarios judiciales que correspondan, la existencia de hechos de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes denunciados o constatados por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura o los Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Solicitar la adopción de medidas especiales urgentes para el cese del maltrato y su investigación y para la protección de las víctimas y/o de los denunciantes frente a las posibles represalias o perjuicios de cualquier tipo que pudiera afectarlos.

ARTICULO 8° — De las facultades y atribuciones. Para el cumplimiento de sus funciones, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

a) Solicitar datos, información o documentación a los responsables de centros públicos y/o privados en los que se encuentren personas privadas de libertad, a toda otra autoridad pública nacional y/o provincial y/o municipal, así como al Poder Judicial y Ministerio Público en el ámbito nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Igual facultad tendrá respecto a las organizaciones estatales y no estatales integrantes del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes sobre el funcionamiento del mismo;

b) Acceder a la documentación, archivos y/o expedientes administrativos y/o judiciales donde conste información sobre personas privadas de libertad y/o

sobre sus condiciones de detención y/o sobre el funcionamiento de los lugares de encierro;

c) Entrevistar a personas privadas de libertad en forma individual o colectiva, de modo confidencial y sin la presencia de testigos, en el lugar que considere más conveniente;

d) Ingresar a los lugares de detención en los que se encuentren o pudieren encontrarse personas privadas de su libertad con teléfonos celulares, computadoras, grabadoras, cámaras fotográficas y/o de filmación, o todo otro elemento necesario para la realización de sus tareas;

e) Mantener reuniones con familiares de personas privadas de libertad, magistrados y funcionarios judiciales, abogados, médicos y otros profesionales de la salud, integrantes de los distintos servicios penitenciarios o instituciones de detención o alojamiento, y con todas aquellas personas y organismos públicos o privados que el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura considere necesario para el cumplimiento de su mandato;

f) Decidir la comparencia de los funcionarios y empleados de los organismos y entes vinculados con los lugares de encierro con el objeto de requerirles explicaciones e informaciones sobre cuestiones referidas a su objeto de actuación;

g) Realizar acciones para remover los obstáculos que se les presenten a los demás integrantes del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en el ejercicio de sus funciones, en particular, en relación con el acceso a los lugares de detención y a la información que solicite en virtud de la presente ley;

h) Desarrollar acciones y trabajar juntamente con las organizaciones no gubernamentales y/o instituciones públicas locales en las jurisdicciones en las que no exista un mecanismo local creado o designado para el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;

i) Recomendar a los mecanismos locales acciones vinculadas con el desarrollo de sus funciones para el mejor cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;

j) Supervisar el funcionamiento de los sistemas disciplinarios y de ascensos de aquellas instituciones del Estado nacional, de las provincias y/o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tengan a su cargo la administración, control, seguridad o custodia de los lugares de detención y promover la aplicación de sanciones administrativas por las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales que compruebe el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura en el ejercicio de sus funciones;

k) Emitir opinión sobre la base de información documentada en los procesos de designación y ascenso de magistrados y funcionarios judiciales vinculados con sus competencias;

l) Diseñar y proponer campañas públicas de difusión y esclarecimiento sobre los derechos de las personas en situación de encierro;

m) Proponer reformas institucionales para el cumplimiento de los fines del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y ser consultado en las discusiones parlamentarias vinculadas con la situación de las personas privadas de libertad en todo el territorio de la República Argentina;

n) Promover acciones judiciales, individuales y colectivas, con el objeto de asegurar el cumplimiento de sus funciones y fines;

ñ) Poner en conocimiento de lo actuado a los jueces a cuya disposición se encontraran las personas privadas de libertad, pudiendo, a la vez, expresar su opinión sobre algún aspecto de hecho o de derecho, en carácter de “amigo del tribunal”;

o) Articular sus acciones con universidades, organizaciones de derechos humanos, asociaciones de familiares de personas privadas de libertad y demás organismos de la sociedad civil que desarrollen acciones en defensa de los derechos de personas privadas de libertad a nivel nacional, provincial y municipal. La coordinación de acciones podrá realizarse mediante la firma de convenios, elaboración de informes o visitas conjuntas;

p) Nombrar y remover a su personal, y dictar los reglamentos a los que deberá ajustarse;

q) Adquirir bienes de cualquier tipo; abrir y administrar cuentas bancarias, y celebrar cualquier tipo de contrato necesario para el cumplimiento de sus fines y funciones;

r) Delegar en el secretario ejecutivo, o en otro u otros de sus integrantes, las atribuciones que considere adecuadas para un eficiente y ágil funcionamiento;

s) Asegurar la publicidad de sus actividades;

t) Elaborar y elevar anualmente su proyecto de presupuesto al Congreso de la Nación para su incorporación al proyecto de ley general de presupuesto;

u) Realizar todo otro acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus fines y funciones.

Capítulo III

Alcance de sus resoluciones. Comunicaciones. Informes

ARTICULO 9° — De las intervenciones específicas e informes de situación y temáticos. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura podrá realizar recomendaciones, así como cualquier otra actuación necesaria para el cumplimiento de sus funciones específicas. Las autoridades públicas o privadas requeridas por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura deberán responder sus solicitudes en un plazo no mayor a veinte (20) días.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura podrá realizar informes de situación y/o temáticos. Los informes serán remitidos a las autoridades competentes y a las autoridades federales en su carácter de garantes del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por la República Argentina en la materia.

En caso de considerarlo necesario, en el momento de remitir los informes, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura podrá fijar un plazo diferente a los veinte (20) días para obtener respuesta de las autoridades competentes. En el plazo fijado al efecto, las autoridades deberán responder fundadamente sobre los requerimientos efectuados, así como comunicar el plan de acción y cronogramas de actuación para su implementación.

En caso de no obtener respuesta en el plazo fijado al efecto o de resultar insuficiente, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura podrá poner en conocimiento de esta situación a la Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo, en adelante Comisión Bicameral, a la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados de la Nación, a la Comisión de Derechos y Garantías del Senado de la Nación, a los poderes ejecutivos nacionales y/o provinciales y al Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. A su vez, frente a esta situación, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura podrá convocar a los empleados, funcionarios y/o autoridades competentes con el objeto de requerirles explicaciones o informaciones.

La falta de pronunciamiento en tiempo y forma por una autoridad respectiva ante un emplazamiento dispuesto por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, en los términos de este artículo, o su manifiesta negativa a cooperar en el examen a que fue convocado hará incurrir al responsable en la figura prevista y reprimida por el artículo 249 del Código Penal.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, si lo estimara conveniente, podrá dar a publicidad las gestiones y/o informes de situación realizados. Asimismo, podrá convocar a mesas de diálogo o audiencias públicas.

ARTICULO 10. — De los informes anuales. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura presentará un informe anual ante la Comisión Bicameral. El informe deberá ser presentado antes del 31 de mayo de cada año.

El informe anual contendrá un diagnóstico de la situación de las personas

privadas de libertad en el país y una evaluación del cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia. En lo posible, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura presentará la información por provincias y autoridad competente. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura definirá aquellos indicadores que permitan un mejor registro de la información y su comparación anual. A su vez, el informe incluirá un anexo con el detalle de la ejecución del presupuesto correspondiente al período. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura también presentará su informe anual ante el Poder Ejecutivo nacional, los consejos federales de Derechos Humanos, Penitenciario, de Seguridad Interior y Niñez y ante toda otra autoridad que considere pertinente.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura pondrá en conocimiento de su informe a la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados de la Nación, a la Comisión de Derechos y Garantías del Senado de la Nación, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Consejo de la Magistratura de la Nación, a la Procuración General de la Nación, a la Defensoría General de la Nación, y a toda otra autoridad que considere pertinente. Asimismo, remitirá su informe anual al Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

El informe será público desde su remisión a la Comisión Bicameral.

Capítulo IV

Integración. Autoridades. Mecanismo de selección

ARTICULO 11. — De la integración. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes estará integrado por trece (13) miembros:

- a) Seis (6) representantes parlamentarios. Dos (2) representantes por la mayoría y uno (1) por la primera minoría de cada cámara del Congreso de la Nación;
- b) El Procurador Penitenciario de la Nación y dos (2) representantes de los Mecanismos Locales elegidos por el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura;
- c) Tres (3) representantes de las organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividad de defensa de los derechos de las personas privadas de libertad y de prevención de la tortura, surgidos del proceso de selección del artículo 18 de la presente ley;
- d) Un (1) representante de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

La presidencia del Comité recaerá en uno de los representantes de la mayoría legislativa por el tiempo que dure su mandato.

El ejercicio de estos cargos será incompatible con la realización de otra actividad remunerada, pública o privada, salvo la docencia, la investigación académica y actividades de capacitación en materias referidas a la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En la integración del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura se deberán respetar los principios de composición federal, equidad de género, no discriminación, y asegurar la multidisciplinariedad y la representación de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos.

ARTICULO 12. — Del mandato. La duración del mandato de los miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura será el siguiente:

a) De cuatro (4) años para los integrantes de los incisos a); c) y d) del artículo 11 de la presente ley, pudiendo ser reelegidos por una sola vez. El proceso de renovación será parcial y deberá asegurar la composición del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura establecida en la presente ley. Si han sido reelectos no podrán ser elegidos nuevamente sino con el intervalo de un período;

b) Dos (2) años para los representantes de los mecanismos locales;

c) El Procurador Penitenciario de la Nación, según el mandato establecido en la ley 25.875.

ARTICULO 13. — De las inhabilidades. No podrán integrar el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura:

a) Aquellas personas respecto de las cuales existan pruebas suficientes de participación en hechos que puedan ser subsumidos en la categoría de crímenes de lesa humanidad;

b) Quienes hayan integrado fuerzas de seguridad y hubieran sido denunciados y/o tengan antecedentes de haber participado, consentido o convalidado hechos de tortura u otros tratos y penas crueles, inhumanos y/o degradantes.

ARTICULO 14. — De las incompatibilidades. El cargo de miembro del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura es incompatible con el ejercicio de otras actividades que pudieran afectar o poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura.

ARTICULO 15. — Del cese. Causas. Los integrantes del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura cesan en sus funciones por alguna de las siguientes causales:

a) Por renuncia o muerte;

b) Por vencimiento de su mandato;

- c) Por incapacidad sobreviniente, acreditada fehacientemente;
- d) Por haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme;
- e) Por notoria negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo;
- f) Por haber incurrido en alguna situación de incompatibilidad prevista en la presente ley.

ARTICULO 16. — Del cese. Formas. En los supuestos previstos por los incisos a) y d) del artículo 15, el cese será dispuesto por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura.

En los supuestos previstos por los incisos c), e) y f) del mismo artículo el cese se decidirá por el voto de los dos tercios de miembros presentes de ambas Cámaras, previo debate y audiencia del interesado.

En caso de renuncia o muerte de algún integrante del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura se debe promover en el más breve plazo la designación de un nuevo miembro en la forma prevista en la presente ley y respetando la composición establecida.

ARTICULO 17. — De las garantías e inmunidades. Los miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura gozarán de las inmunidades establecidas por la Constitución Nacional para los miembros del Congreso. No podrán ser arrestados desde el día de su designación hasta el de su cese o suspensión.

Cuando se dicte auto de procesamiento y/o resolución similar por la justicia competente contra alguno de los miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura por delito doloso, podrá ser suspendido en sus funciones por ambas Cámaras hasta que se dicte su sobreseimiento o absolución.

Los miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura no podrán ser condenados en costas en las causas judiciales en que intervengan como tales. Asimismo, tienen derecho a mantener la confidencialidad de la fuente de la información que recaben en ejercicio de sus funciones, aun finalizado el mandato.

Durante la vigencia de su mandato y en relación con su labor, los miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, gozarán de inmunidad contra el embargo de su equipaje personal, contra la incautación o control de cualquier material y documento y contra la interferencia en las comunicaciones.

ARTICULO 18. — Del procedimiento de selección.

1. Los tres (3) miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura del inciso c) del artículo 11 serán elegidos por el Congreso de la Nación del siguiente modo:

a) La Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo creada por ley 24.284, abrirá un período de recepción de postulaciones propuestas por organizaciones sociales de derechos humanos o profesionales que cuenten con trayectoria en la defensa de las personas privadas de libertad, detallando los criterios pautados en el artículo 20 de la presente ley.

Este llamado a postulaciones se publicará en el Boletín Oficial, en al menos dos (2) diarios de circulación nacional, y en la página web de la Comisión Bicameral.

b) Vencido el plazo para las postulaciones, la Comisión Bicameral hará público el listado completo de candidatos, sus antecedentes y si cuentan con una o varias organizaciones que los proponga o apoye.

La publicación se realizará en el Boletín Oficial, en al menos dos (2) diarios de circulación nacional y en la página web de la Comisión. Los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, podrán presentar observaciones, apoyos e impugnaciones, por escrito y de modo fundado y documentado en un plazo de quince días (15) hábiles a contar desde la última publicación;

c) La Comisión Bicameral convocará a los candidatos preseleccionados a una audiencia pública. Asimismo, convocará a quienes hayan presentado observaciones, apoyos o impugnaciones, quienes serán escuchados de modo previo al candidato.

d) Finalizada la audiencia pública, la Comisión Bicameral realizará un dictamen proponiendo a los tres (3) candidatos para ocupar los cargos del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. Los tres (3) candidatos deben haber sido postulados por las organizaciones no gubernamentales que participaron en el procedimiento. El dictamen se elevará a ambas Cámaras. La Cámara de Senadores actuará como cámara de origen.

2. Los siete (7) miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura de los incisos a) y d) del artículo 11 serán elegidos del siguiente modo:

Los seis (6) representantes parlamentarios serán elegidos por los respectivos bloques de ambas Cámaras y el de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación según sus disposiciones internas. Su postulación deberá ser remitida a la Comisión Bicameral para que sean publicados sus antecedentes y se abra el procedimiento para presentar observaciones o impugnaciones a ser consideradas en la audiencia pública prevista.

Si no hay objeciones la Comisión Bicameral incluirá estos candidatos en el dictamen a ser considerado por ambas Cámaras.

La Comisión Bicameral reglamentará el presente procedimiento, de modo tal que desde el llamado a postulaciones hasta la firma del dictamen no transcurran más de cien (100) días corridos.

ARTICULO 19. — La Cámara de Senadores dará el acuerdo a la lista de candidatos incluida en el dictamen propuesto por la Comisión Bicameral. Una vez aprobado el dictamen remitirá la nómina de seleccionados a la Cámara de Diputados de la Nación para su aprobación, en la primera sesión de tablas. Si la Cámara de Diputados no diera acuerdo a la nómina remitida, el trámite seguirá el procedimiento establecido para la sanción de las leyes.

En caso de que el Senado no logre la mayoría para insistir con el dictamen rechazado por la Cámara de Diputados, la Comisión Bicameral deberá elaborar un nuevo listado en el plazo de sesenta (60) días.

La votación de los integrantes del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura deberá ser aprobada por mayoría simple de los miembros presentes de ambas Cámaras.

ARTICULO 20. — De los criterios de selección.

Serán criterios para la selección de los miembros del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura:

a) Integridad ética, el compromiso con los valores democráticos y la reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, con especial énfasis en el resguardo de los derechos de las personas privadas de libertad y la prevención de la tortura.

b) Capacidad de mantener independencia de criterio para el desempeño de la función en los términos que exige el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la presente ley.

Capítulo V

Del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura

ARTICULO 21. — De la creación e integración. Créase el Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura, que estará integrado por los mecanismos locales que se creen o designen de conformidad con el Título III de esta ley y la Procuración Penitenciaria Nacional.

Cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendrán una sola representación, sin perjuicio de que hubieran creado más de un mecanismo provincial o de que integren uno regional. En este último caso, éste tendrá tantos votos como provincias lo integren.

ARTICULO 22. — De las funciones. Son funciones del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura:

a) Reunirse en sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 y dictar su propio reglamento;

b) Elevar, al Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, propuestas y estudios destinados a mejorar su plan de trabajo, en función de lo establecido en el artículo 7°, inciso j). A tales efectos, podrá proponer al Comité Nacional para la Prevención de la Tortura líneas de trabajo y medidas de inspección, a partir del diagnóstico nacional al que se llegue en las reuniones plenarios del Consejo;

c) Proponer criterios y modificaciones a los estándares de actuación elaborados por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, de acuerdo con el artículo 7°, inciso f);

d) Colaborar en la difusión de la información y las recomendaciones generadas por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura;

e) Decidir sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley para los mecanismos locales creados o designados por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

f) Evaluar el funcionamiento de los mecanismos locales y proponer al Comité Nacional para la Prevención de la Tortura las acciones a seguir para suplir las falencias que se detecten;

g) Intimar a las provincias y/o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que designen o creen el o los mecanismos locales correspondientes;

h) Designar, a propuesta del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, el o los organismos gubernamentales o no gubernamentales que cumplirán la función de mecanismo local de prevención de la tortura ante el vencimiento del plazo para la designación o creación provincial, sin perjuicio de las otras funciones subsidiarias que desarrolle el Comité Nacional. Designado o creado el mecanismo local cesará en sus funciones el mecanismo provisorio nombrado por el Consejo Federal;

i) Invitar a la reunión a las organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas que considere pertinentes.

ARTICULO 23. — De las sesiones. El Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura se reúne dos (2) veces al año en sesiones ordinarias. Por razones de urgencia o extrema necesidad, podrá ser convocado a sesión extraordinaria por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura o a requerimiento de, por lo menos, el cuarenta por ciento (40%) de los mecanismos locales designados o creados.

ARTICULO 24. — Del funcionamiento y sistema de decisiones. El Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura comenzará a funcionar con el presidente del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, la Procuración Penitenciaria de la Nación y los mecanismos locales creados que representen, al menos, cuatro (4) provincias.

Tomará sus decisiones por mayoría simple de los representantes presentes.

Todas las sesiones del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura serán públicas excepto que, por razones fundadas, se decida que serán total o parcialmente reservadas.

ARTICULO 25. — Del soporte administrativo. La organización y ejecución de sus actividades y funciones propias será realizada a través de la Secretaría Ejecutiva del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, que deberá contar con un área dedicada al efecto.

Capítulo VI

Estructura. Patrimonio

ARTICULO 26. — De la estructura. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura contará con un (1) presidente y una (1) secretaria ejecutiva que le dará apoyo técnico y funcional.

ARTICULO 27. — Del presidente. Serán funciones específicas del presidente:

- a) Ejercer la representación legal del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura;
- b) Proponer el reglamento interno al Comité Nacional para la Prevención de la Tortura para su aprobación;
- c) Convocar al Comité Nacional para la Prevención de la Tortura a reuniones plenarias, y presidirlas;
- d) Presidir las sesiones del Consejo Federal de Mecanismos Locales para la Prevención de la Tortura.

ARTICULO 28. — De la secretaria ejecutiva. La secretaria ejecutiva contará con la estructura y los recursos necesarios para asegurar el adecuado cumplimiento de las funciones designadas en la presente ley para el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y del Consejo Federal de Mecanismos Locales.

El titular de la secretaria ejecutiva será designado por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura a través de un concurso público de antecedentes y un mecanismo de participación amplio que respete las reglas de publicidad, transparencia y legitimidad que surgen del procedimiento dispuesto en esta ley para la designación de los miembros del Comité Nacional para la Prevención

de la Tortura. Para la selección del/la secretario/a ejecutivo/a regirán los artículos 13 y 20 de la presente ley.

El/la secretario/a ejecutivo/a tendrá dedicación exclusiva, durará en su cargo cuatro (4) años y será reelegible por un (1) período. El ejercicio del cargo será incompatible con la realización de otra actividad remunerada, pública o privada, salvo la docencia, la investigación académica y actividades de capacitación en materias referidas a la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes. Regirá asimismo la incompatibilidad prevista en el artículo 14 de la presente ley.

ARTICULO 29. — De las funciones. Son funciones del secretario/a ejecutivo/a:

- a) Ejecutar todas las disposiciones del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura para el cumplimiento de la presente ley;
- b) Cumplir con las responsabilidades, atribuciones y facultades que le fueren delegadas por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura;
- c) Organizar el registro y administración de todos los insumos necesarios para el adecuado funcionamiento del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura;
- d) Someter a consideración del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura la estructura técnico-administrativa de la Secretaría Ejecutiva que le dará apoyo.

ARTICULO 30. — Del presupuesto. La Ley General de Presupuesto deberá contemplar las partidas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, a fin de cumplimentar los objetivos que encomienda la presente ley.

Para el primer ejercicio anual, los créditos que determine la ley de presupuesto no podrán ser inferiores al tres por ciento (3%) de los asignados para el Congreso de la Nación.

ARTICULO 31. — Del patrimonio. El patrimonio del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura se integrará con:

- a) Todo tipo de bienes muebles e inmuebles del Estado que resulten afectados a sus misiones y funciones por decisión administrativa;
- b) Todo tipo de aportes, contribuciones en dinero, subsidios, legados, herencias, donaciones, bienes muebles o inmuebles, programas de actividades o transferencias que reciba bajo cualquier título, de organismos internacionales de derechos humanos;

c) Todo otro ingreso compatible con la naturaleza y finalidades del organismo, que pueda serle asignado en virtud de las leyes y reglamentaciones aplicables.

TITULO III

De los mecanismos locales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

ARTICULO 32. — De la creación o designación. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires crearán o designarán las instituciones que cumplirán las funciones de mecanismos locales para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, respetando los principios y criterios establecidos en la presente ley.

La Procuración Penitenciaria de la Nación, sin perjuicio de las demás facultades establecidas por la ley 25.875, cumplirá las funciones de mecanismo de prevención de la tortura en los términos de la presente ley en todos los lugares de detención dependientes de autoridad nacional y federal.

ARTICULO 33. — Del ámbito de actuación. Sin perjuicio de las disposiciones que dicten las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a lo establecido por el artículo anterior, los mecanismos locales podrán cumplir tareas de visita y monitoreo en los lugares de detención dependientes de autoridad nacional que se encuentren localizados en su ámbito territorial de actuación y la Procuración Penitenciaria de la Nación podrá hacerlo en centros de detención dependientes de autoridad local, en ambos casos bajo la coordinación del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, en su carácter de órgano rector.

ARTICULO 34. — De los requisitos mínimos. Para la creación o designación de los mecanismos locales para la prevención de la tortura, el sistema federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán asegurar el cumplimiento de los siguientes requisitos mínimos de diseño y funcionamiento:

- a) Creación o designación legal;
- b) Independencia funcional y autarquía financiera;
- c) Publicidad y participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de creación o designación del/los mecanismos locales;
- d) Diseño institucional que asegure la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el funcionamiento del/los mecanismos locales y el respeto de los principios de equidad de género, no discriminación y la multidisciplinariedad en su composición;
- e) Articulación con las organizaciones e instituciones que desarrollan tareas vinculadas con la situación de las personas privadas de libertad;

f) Provisión de los recursos específicos para la consecución de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y de la presente ley;

g) Mecanismos de rendición de cuentas.

ARTICULO 35. — De las funciones. Los mecanismos locales deberán tener al menos las siguientes funciones:

a) Efectuar, con o sin previo aviso, visitas de inspección a cualquier lugar o sector de actividad de los organismos y entidades objeto de su competencia conforme al artículo 4° de la presente ley, pudiendo concurrir con peritos, asesores o con quien estime del caso, estando habilitados para registrar la inspección o visita por los medios y con los soportes tecnológicos que estime pertinentes;

b) Recopilar y sistematizar información sobre la situación de las personas privadas de libertad en el territorio de la provincia, ya sea que estén sujetas a la jurisdicción federal, nacional, provincial o municipal;

c) Promover la aplicación de los estándares y criterios de actuación elaborados por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura en el territorio de su competencia;

d) Diseñar y recomendar acciones y políticas para la prevención de la tortura, y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y promover la aplicación de sus recomendaciones, estándares y criterios de actuación por las autoridades competentes.

ARTICULO 36. — De las facultades. Los mecanismos locales deberán tener al menos las siguientes facultades:

a) Acceder a información o documentación referida a los centros públicos y/o privados en los que se encuentren personas privadas de libertad, así como a archivos y/o expedientes administrativos y/o judiciales donde conste información sobre personas privadas de libertad y/o sobre sus condiciones de detención y/o sobre el funcionamiento de los lugares de encierro;

b) Entrevistar a personas privadas de libertad en forma individual o colectiva, de modo confidencial y sin la presencia de testigos, en el lugar que considere más conveniente;

c) Solicitar a las autoridades nacionales o provinciales y a toda autoridad competente, así como a los magistrados y funcionarios judiciales que corresponda, la adopción de medidas urgentes para la protección de personas privadas de libertad cuando en virtud de sus declaraciones, pudieran ser víctimas de agresiones, castigos, represalias, o perjuicios de cualquier tipo, o cuando a criterio del/los mecanismos locales, existieren elementos que indiquen un acontecimiento inminente de carácter dañoso que pudiera afectarles por cualquier motivo;

d) Promover acciones judiciales, incluyendo medidas cautelares, con el objeto de asegurar el cumplimiento de sus funciones y fines, pudiendo presentarse como querellante o particular damnificado, según la jurisdicción de que se trate;

e) Establecer vínculos de cooperación y coordinación con las entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil que realicen visitas y/o monitoreen la situación de lugares de detención en el territorio de su competencia. La coordinación de acciones podrá realizarse mediante la firma de convenios, elaboración de informes o visitas conjuntas.

TITULO IV

De las relaciones de colaboración y articulación del Sistema Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

ARTICULO 37. — De la coordinación. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, el Consejo Federal y los mecanismos locales creados en virtud de la presente ley intercambiarán información y desarrollarán acciones conjuntas para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 38. — De la colaboración. En el desarrollo de sus funciones, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura solicitará la colaboración de la Procuración Penitenciaria de la Nación, de los mecanismos locales que creen o designen las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como de cualquier otro integrante del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes para el mejor aprovechamiento de los recursos existentes. La coordinación de acciones podrá realizarse mediante la firma de convenios, elaboración de informes o visitas conjuntas.

ARTICULO 39. — De los convenios. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y los mecanismos locales podrán realizar convenios con los ministerios públicos y poderes judiciales nacionales, federales y provinciales a efectos de desarrollar sistemas de información y conformar grupos de trabajo para el desarrollo de actividades vinculadas con la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la presente ley. Para el cumplimiento de estas tareas, el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura se podrá integrar con funcionarios designados en comisión de servicios, de acuerdo con las leyes aplicables a cada caso particular.

ARTICULO 40. — De la reunión anual. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, junto con el Consejo Federal, organizarán al menos una reunión anual de discusión sobre la situación de las personas privadas de libertad en el país y una evaluación del funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Al efecto, convocarán a los representantes de todos los mecanismos locales. El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura podrá invitar a

representantes de los ministerios públicos y poderes judiciales nacionales, federales y provinciales, así como a cualquier otro ente público y a las organizaciones de la sociedad civil, interesadas en el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes a participar del encuentro. Las conclusiones del encuentro se incluirán en el informe anual correspondiente al período.

TITULO V

Estándares de funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.
Disposiciones Generales

ARTICULO 41. — De las visitas. Todas las organizaciones no gubernamentales interesadas en la situación de las personas privadas de libertad tendrán la facultad de realizar visitas a los lugares de detención detallados en el artículo 4° de la presente ley, conforme la reglamentación mínima que realice el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura. La reglamentación no podrá restringir el nivel de acceso con el que cuentan las organizaciones que realizan visitas al momento de sancionarse la presente ley.

La reglamentación preverá la posibilidad de registrar la visita por medios audiovisuales; la discrecionalidad para seleccionar los lugares de inspección y las personas a entrevistar; así como la realización de entrevistas privadas.

ARTICULO 42. — Del acceso a la información. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 7° c), 8° a) y b), y 35 a) y 36 b) de la presente ley, en relación con el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y los mecanismos locales, todo organismo perteneciente a la administración pública nacional, provincial y/o municipal, tanto centralizada como descentralizada, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el Poder Judicial y el Ministerio Público en el ámbito nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas vinculadas con los lugares de encierro, están obligadas a proveer a los restantes integrantes del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, acceso a toda información relativa a la situación de las personas privadas de libertad en el marco de los objetivos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes y de la presente ley.

ARTICULO 43. — Del acceso a procesos de selección y ascensos. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 8° k) y l) de la presente ley, en relación con el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, podrán acceder a toda la información relativa a los procesos de selección, formación, capacitación, promoción y ascensos de las personas que desarrollen funciones vinculadas con las personas privadas de libertad en todo el territorio de la República Argentina.

ARTICULO 44. — Del acceso a las víctimas. Las autoridades competentes

deberán garantizar a las víctimas de hechos de tortura o malos tratos y/o a sus familiares el acceso a los expedientes judiciales o administrativos en los que se investigue la situación denunciada.

ARTICULO 45. — Del consentimiento. Siempre se requerirá el consentimiento informado de la persona afectada para publicar sus datos e información personal en informes, medios de comunicación u otras formas de hacer pública la información que el sistema de prevención procure; esta pauta es extensible a toda información confidencial a la que accedan los integrantes del sistema de prevención.

Los agentes del sistema de prevención adoptarán medidas y metodologías para actuar según el consentimiento informado de las personas privadas de libertad en cuyo favor se pretendan entablar acciones individuales o colectivas; y en tal sentido, procurarán la elaboración conjunta de estrategias con el damnificado, su entorno familiar o comunitario, en la medida que ello proceda y sea posible.

Cuando proceda la denuncia judicial, sin perjuicio de actuar en la medida de lo posible de acuerdo con el párrafo precedente, se instarán las acciones de protección articulando todas las medidas de resguardo para sus derechos, entre ellas, se dará inmediata intervención al organismo curador, tutelar o de protección estatal de incapaces, defensa oficial o asistencia jurídica, según proceda.

En los casos en los que se trate de víctimas menores de edad, deberá prevalecer el interés superior del niño según las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y la ley 26.061 de Protección integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

ARTICULO 46. — De la intervención judicial. De verificarse supuestos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, aun en el caso de no contar con el consentimiento del damnificado, deberán instarse todas las acciones judiciales que resulten necesarias para salvaguardar su integridad.

ARTICULO 47. — Del deber de confidencialidad. Toda información recibida por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y el Consejo Federal, proveniente de personas privadas de libertad, familiares, funcionarios o cualquier otra persona u organismo, referida a la situación o denuncia concreta de una persona detenida será reservada salvo autorización de los afectados. Asimismo, los integrantes y funcionarios del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y los mecanismos locales deberán reservar la fuente de los datos e informaciones que obtengan y sobre la que basen sus acciones o recomendaciones.

También deberán preservar la identidad de las víctimas de torturas, apremios, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, cuando la revelación pudiera colocar a la víctima en situación de riesgo.

Los integrantes y funcionarios del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y de los mecanismos locales se hallan alcanzados por las disposiciones referidas al secreto profesional que corresponde al ejercicio de la abogacía. Este deber de confidencialidad rige para los profesionales e intérpretes que acompañen la visita.

ARTICULO 48. — De las facultades. Las actividades que desarrollen el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y los mecanismos locales, de acuerdo con las competencias de la presente ley, no podrán ser usadas como justificación para restringir las facultades de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el monitoreo de la situación de las personas privadas de libertad.

ARTICULO 49. — De los conflictos. Las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que encuentren obstáculos para la realización de sus misiones y funciones podrán recurrir a los mecanismos locales o al Comité Nacional para la Prevención de la Tortura para resolver los conflictos que se susciten en relación con los alcances de la presente ley.

ARTICULO 50. — Del cupo carcelario. Para el mejor cumplimiento de las obligaciones emanadas del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, las autoridades competentes deberán regular un mecanismo que permita determinar la capacidad de alojamiento de los centros de detención conforme a los estándares constitucionales e internacionales en la materia, y las herramientas específicas para proceder ante los casos de alojamiento de personas por encima del cupo legal fijado para cada establecimiento.

ARTICULO 51. — De la obligación de colaboración. Todos los organismos pertenecientes a la administración pública nacional, provincial y municipal; los integrantes de los poderes judiciales y ministerios públicos en el ámbito nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas cuya actividad esté vinculada a la situación de las personas privadas de libertad, están obligadas a prestar colaboración con carácter preferente al Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y a los mecanismos locales para la realización de sus tareas en cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

ARTICULO 52. — De la obstaculización. Todo aquel que impida el ingreso irrestricto del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y/o los mecanismos locales a los lugares de encierro; el contacto en condiciones de privacidad con las personas privadas de libertad; el registro de las visitas; y/o la realización de una denuncia, será pasible de las sanciones previstas en los artículos 239 y 248 del Código Penal. Sin perjuicio de lo anterior, todo aquel que entorpezca las actividades del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y/o de los mecanismos locales incurrirá en falta grave administrativa.

La persistencia en una actitud entorpecedora de la labor del Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y/o de los mecanismos locales, por parte de cualquier organismo o autoridad, puede ser objeto de un informe especial a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, además de destacarse en la sección correspondiente del informe anual previsto en el artículo 10 de la presente ley.

El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y los mecanismos locales pueden requerir la intervención de la justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada por cualquier institución pública o privada.

ARTICULO 53. — De la prohibición de sanciones. Ninguna autoridad ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona, funcionario u organización por haber comunicado a los integrantes del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes información referida a la situación de las personas privadas de libertad, resulte verdadera o falsa. Ninguna de estas personas podrá sufrir perjuicios de ningún tipo por este motivo. No podrá disponerse que quienes pretendan dar información a cualquier integrante del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, deban hacerlo por intermedio de sus responsables jerárquicos.

ARTICULO 54. — De la protección de testigos. El Poder Ejecutivo nacional, en articulación con las autoridades provinciales, deberá establecer un programa destinado a otorgar protección a aquellas personas privadas de la libertad que se encuentren expuestas a intimidaciones y/o represalias como consecuencia de las denuncias o informaciones que hubiesen proporcionado a los integrantes del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes o a cualquier otro organismo estatal.

ARTICULO 55. — De los reglamentos. Para el mejor cumplimiento de las obligaciones emanadas del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, las autoridades competentes deberán modificar las reglamentaciones administrativas que resulten contrarias a las normas previstas en la presente ley.

ARTICULO 56. — De las reglas mínimas. A los fines del cumplimiento de las misiones del Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, se considerarán los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados;

los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2000); las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad); la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con Particular Referencia a la Adopción y la Colocación en Hogares de Guarda, en los Planos Nacional e Internacional (1986); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio); las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990); Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad (AGNU - Res. 46/91); los Principios de las Naciones Unidas para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la atención de la Salud Mental, la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (1971); la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975); los Diez principios básicos de las normas para la atención de la Salud Mental (OMS); la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992); los Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979) y las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales. Cláusulas transitorias

ARTICULO 57. — El Comité Nacional para la Prevención de la Tortura comenzará a funcionar con la integración de siete (7) de sus miembros.

ARTICULO 58. — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, EL DIA VEINTIOCHO DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

— REGISTRADO BAJO EL N° 26.827 —

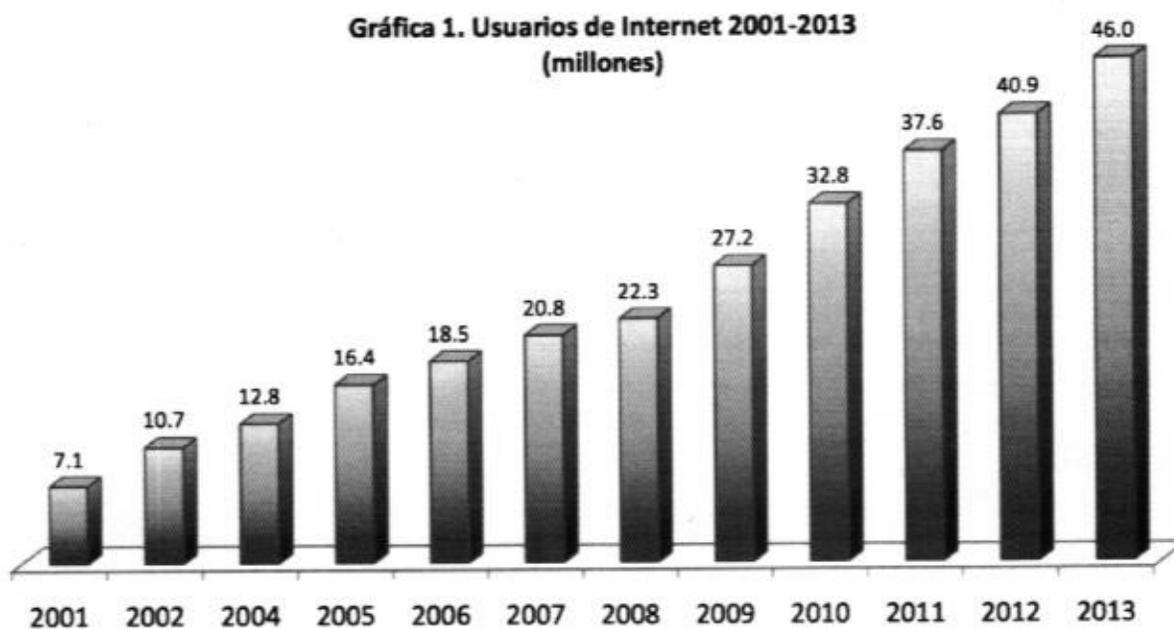
AMADO BOUDOU. — JULIAN A. DOMINGUEZ. — Gervasio Bozzano. — Juan H. Estrada.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA SITUACIÓN DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL EN MÉXICO

El avance tecnológico actual genera nuevos retos y perspectivas, como lo es lograr que una adaptación a dicho avance permita a cualquier persona desenvolverse y aprovechar las ventajas de la era digital.

Esta tarea requiere la adopción de medidas de diversa índole, entre las cuales la alfabetización digital juega un papel trascendental, en la medida que permite a los individuos interactuar a través de otras formas comunicativas y en formas de representación más complejas que requiere la adquisición y dominio de nuevas competencias.

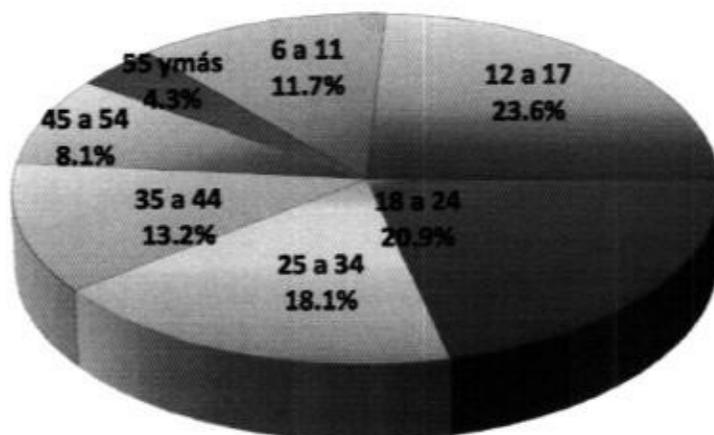
Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en abril de 2013, el 46 por ciento de la población de México, de seis años o más, se declaró usuaria de Internet y el 74.3 por ciento de los cibernautas mexicanos tienen menos de 35 años.



Fuente: Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (MODUTIH), 2013

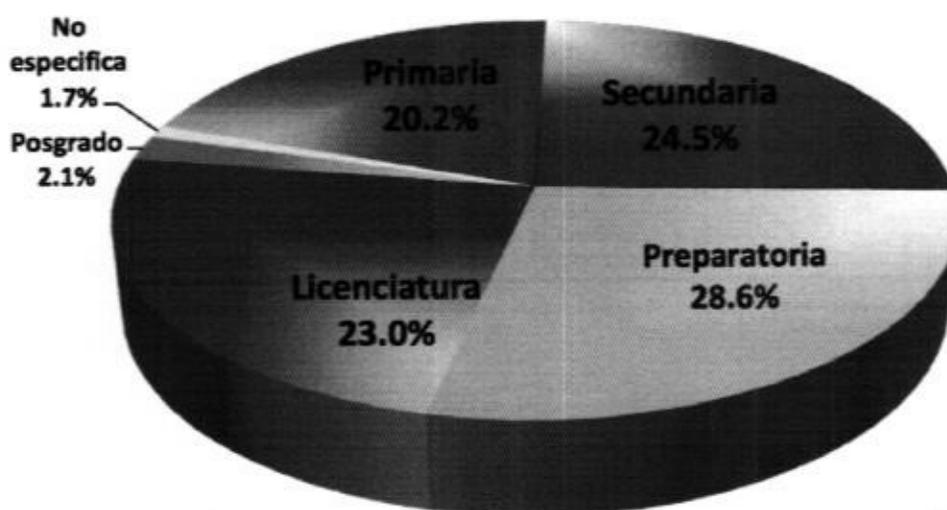
El Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares 2013 (MODUTIH 2013) del INEGI mostró una tasa de crecimiento de 13.9% en el acceso a internet, en el periodo del 2006 al 2013.

Gráfica 2. Distribución de Usuarios de Internet por grupos de edad 2013



Fuente: MODUTIH, 2013

Gráfica 3. Distribución de usuarios de Internet por nivel de escolaridad, 2013



Fuente: MODUTIH, 2013

En el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)**, se reconoció que de conformidad con el Índice de Digitalización, al inicio del sexenio, México tenía un **nivel de digitalización de 37.05¹**, lo que le ubica en la última posición en digitalización entre los países de la OCDE, y en la quinta posición en América Latina. La meta para el 2018 es alcanzar un nivel de digitalización de 59.29. En el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) se plantea que para el presente sexenio México logre un índice mayor a 50, lo que le ubicaría en el Nivel "Avanzado" de acuerdo al desarrollo en digitalización².

Asimismo, el PND, en la estrategia transversal "Gobierno Cercano y Moderno", propone como línea de acción: Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.

La **Estrategia Digital Nacional³**, presentada en noviembre de 2013, constituye el plan de acción del país en esta materia, misma que fue presentada en el mes de noviembre de 2013. Esta estrategia tiene 5 grandes objetivos y cinco habilitadores clave que se muestran y describen en los siguientes cuadros.

Objetivos:

1) Transformación Gubernamental	Construir una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, centrada en la experiencia del ciudadano como usuario de servicios públicos, mediante la adopción del uso de las TIC en el Gobierno de la República.
2) Economía Digital	Desarrollar un ecosistema de economía digital que contribuya a alcanzar un México próspero, mediante la asimilación de las TIC en los procesos económicos, para estimular el aumento de la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleos formales.
3) Educación de	Integrar las TIC al proceso educativo, tanto en la

¹ Katz, R., Koputroumpis, P. y Callorda, F. "The Latin American path towards digitization", *Info*, Vol. 15 No. 3 2013.

² Gobierno de la República, *1er. Informe de Gobierno 2013*, Enrique Peña Nieto.

³ Gobierno de la República, *Estrategia Digital Nacional*, noviembre 2013.

Calidad	gestión educativa como en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como en los de formación de los docentes y de difusión y preservación de la cultura y el arte, para permitir a la población insertarse con éxito en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
4) Salud Universal y Efectiva	Generar una política digital integral de salud que aproveche las oportunidades que brindan las TIC con dos prioridades: por una parte, aumentar la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y, por otra, hacer más eficiente el uso de la infraestructura instalada y recursos destinados a la salud en el país.
5) Seguridad Ciudadana	Utilizar a las TIC para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades en torno a objetivos comunes para promover la seguridad, y también para prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales.

Habilitadores clave:

1. Conectividad	Desarrollo de redes y la ampliación del despliegue de una mejor infraestructura en el territorio nacional, la ampliación de la capacidad de las redes existentes, y el desarrollo de competencia en el sector de TIC para estimular la reducción de precios.
2. Inclusión y Habilidades Digital	Se refiere al desarrollo equitativo de habilidades para operar tecnologías y servicios digitales, contemplando la cobertura social y el desarrollo de habilidades con equidad de género.

3. Interoperabilidad	Se refiere a las capacidades técnicas, organizacionales, de gobernanza y semánticas, necesarias en los sistemas tecnológicos para compartir información y transacciones de forma consistente.
4. Marco Jurídico	Se refiere a la armonización del marco jurídico con la finalidad de propiciar un entorno de certeza y confianza favorables para la adopción y fomento de las TIC.
5. Datos Abiertos	Se refiere a la disponibilidad de información gubernamental en formatos útiles y reutilizables por la población en general, para fomentar el emprendimiento cívico e impulsar la transparencia, mejorar los servicios públicos y detonar mayor rendición de cuentas.

Igualmente, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se estableció como estrategia **3.1.4 Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.**

Ello ha implicado el desarrollo de una política nacional de informática educativa, enfocada a que los estudiantes desarrollen sus capacidades para aprender mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Asimismo se ha estipulado que la **Política Nacional de Informática Educativa** debe asegurar el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información existentes en los planteles educativos.

Entre los objetivos de dicha política destacan:

- promover acciones de formación profesional entre los docentes, enfatizando el trabajo entre pares, la reflexión colegiada y la documentación de experiencias innovadoras en el aula;
- favorecer el desarrollo de prácticas de enseñanza desafiantes e inclusivas, que mejoren los aprendizajes de los alumnos;

- integrar el uso de la computadora a los recursos didácticos disponibles en la escuela pública con criterios éticos, pedagógicos y técnicos pertinentes,
- fomentar la incorporación de las familias y comunidades educativas a una cultura tecnológica que les permita acceder a contenidos relevantes para convivir en armonía y fortalecer el tejido social.

Durante el ciclo escolar 2012-2013 se realizó el esfuerzo de contar con una relación de siete alumnos por computadora con acceso a Internet a nivel nacional, con ello se reconoce la importancia y necesidad de contar con escuelas dotadas con infraestructura informática suficiente, que integra equipos de cómputo actualizados y conectados a Internet, los cuales permiten desarrollar las habilidades digitales en los alumnos.

A partir de diciembre de 2012, 88 Institutos Tecnológicos Federales disponen de un enlace de Internet II para apoyar la vinculación interinstitucional, la investigación de las redes temáticas y el trabajo colegiado de los cuerpos académicos. En el periodo de 2012 al 2013 los Institutos Tecnológicos representaron 38% de las instituciones afiliadas a la Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet, A.C. (CUDI), los cuales participan activamente en comunidades académicas de: bibliotecas digitales, ciencias de la tierra, ecología, educación, energías renovables, laboratorios remotos y *grids* de súper cómputo (tecnología que permite aprovechar las computadoras de una o varias instituciones para hacer que trabajen juntas, como si se tratara de una sola), entre otras.

En la educación superior, la Universidad Abierta y a Distancia de México (UNADM) cuenta con el apoyo de una plataforma denominada SEP@prender, con aplicaciones que incluyen acceso a servicios asociados al proceso educativo, además de plataformas tecnológicas como Internet, aulas virtuales y redes sociales.

Por su parte, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) contempla el uso de las TIC como un recurso tecnológico y educativo muy importante para los programas que imparte. El propósito de dichos apoyos es para que la población en rezago, pueda

adquirir las competencias informáticas con las que puede realizar diversas actividades de manera más eficiente y en menor tiempo.

- Para el ciclo escolar 2012-2013 se alcanzaron casi 1.7 millones de exámenes en línea, lo que representa un crecimiento de 24% respecto al periodo 2011-2012.
- El INEA cuenta con el programa de Plazas Comunitarias, a través de Centros digitales comunitarios, cuyo objetivo es ofrecer a los jóvenes y adultos, servicios de educación básica; se aprovecha para formar a las figuras solidarias e institucionales, así como para la atención de la población general. Es un sitio equipado para su formación laboral e impulso al desarrollo de competencias y habilidades. Con ellos, la población tiene como acceso a las tecnologías de información y comunicación con fines educativos, para la formación, actualización y de apoyo al aprendizaje de manera presencial y a distancia con material impreso o electrónico y apoyos bibliográficos.
- Las Plazas Comunitarias iniciaron su operación con 504 espacios educativos en todo el país, y en algunas ciudades de los Estados Unidos de América, en el año 2001, y para el ciclo escolar 2012-2013 se contó con 2,922 de éstas.

Para continuar con la sustitución de equipo de Plazas Comunitarias por terminales ultraligeras y renovar la plataforma tecnológica para brindar un mejor servicio con tecnología de vanguardia, en el ciclo escolar 2012-2013 se distribuyeron 4 mil computadoras de escritorio, 2,280 terminales ultraligeras, 228 servidores y 228 *switch*, con lo que se equiparon 628 Plazas Comunitarias; es decir, 207.8% más que en el ciclo 2011-2012, en el que se equipó a 204 plazas comunitarias con 2,040 terminales ultraligeras y 204 servidores.

Como parte de las acciones en la materia se estableció también el Programa de Inclusión y alfabetización digital que tiene como meta la dotación de computadoras portátiles con conectividad para alumnos de 5o. y 6o. grados de educación primaria de escuelas públicas del país.

En su primera fase en 2013 se entregaron 240 mil *laptops* a estudiantes de los niveles de 5o. y 6o. de primaria y sus familias. Como parte fundamental del programa, se seleccionaron y organizaron contenidos educativos multimedia que apoyan el desarrollo del programa de estudio vigente.

Los equipos de cómputo se entregarán con contenidos educativos elaborados por 14 instituciones del sector público, dedicadas a la educación, la ciencia, la investigación, el arte, la cultura y la formación ciudadana. En la versión de 2013, se seleccionaron 75 *gigabytes* de contenidos educativos multimedia y herramientas de producción digital nuevos.

Para la instrumentación del programa, se han diseñado, en conjunto con las autoridades educativas estatales, acciones de capacitación, seguimiento y soporte técnico y pedagógico para docentes, alumnos y padres de familia. La evaluación del programa se realizará por el Centro de Investigación de Cómputo del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Dirección de Informática Educativa del CINVESTAV-IPN.

La SEP ha realizado gestiones con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en apoyo a la operación del programa de equipamiento, con el propósito de ampliar la conectividad en las escuelas, y la electrificación de las comunidades que carecen de estos servicios en los estados de Sonora, Colima y Tabasco.

En acercamiento con la CFE se han detectado las necesidades de electrificación en las localidades donde se entregarán equipos de cómputo portátil. De 2012 a 2013, se realizó la verificación de las localidades contempladas en el Plan de Electrificación 2013 y se prevé electrificar 10 localidades que tienen cursos comunitarios de CONAFE.

En este mismo sentido, se cuenta con un convenio marco con la SCT y otro con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para atender y electrificar los 400 municipios del Programa Nacional Cruzada Contra el Hambre. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encuentra desarrollando un programa para ampliar y fortalecer la conectividad de todas las escuelas del país a través de las redes terrestres (Red Troncal Niba) y satelitales (Red 10K y 11K).

En educación superior, para apoyar a los jóvenes que carecen de equipo de cómputo o conectividad -o de ambos-, la Universidad Abierta y a Distancia de México cuenta con 140 Centros de Acceso y Apoyo Universitario en todas las entidades federativas del país, que ofrecen diversas herramientas para comunicarse, estudiar y recibir asesorías, con lo que se benefició a 47,257 estudiantes.

Actualmente, se está trabajando en la Estrategia Nacional de Formación en Tecnologías de la Información, dirigida a todos los docentes de educación básica, que tiene como propósito principal promover acciones formativas en el uso y aprovechamiento de las TIC, para que esos actores enriquezcan su práctica docente y continúen su desarrollo profesional en modalidades en línea.

La educación media superior impulsa el desarrollo de materiales educativos informáticos que fortalecen las habilidades digitales de los alumnos, otorgándoles beneficios con equipo de cómputo actualizado y conectado a Internet en las aulas de los planteles educativos. Las tecnologías de la información y la comunicación posibilitan un mayor acceso a materiales culturales y abren nuevas oportunidades a los jóvenes en la sociedad del conocimiento.

Durante el primer semestre de 2013, se diseñó un programa integral de capacitación y certificación para profesionalizar y homogeneizar el trabajo de los promotores de los centros comunitarios que reciben conectividad. El programa incluye proporcionar capacitación presencial, otorgar la certificación en un estándar de competencias validado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), así como, desarrollar un portal con contenidos de capacitación para los promotores y que promueva una comunidad activa y la creación de una cultura del promotor como agente de cambio.

En materia económica, una parte fundamental lo constituye el desarrollo de habilidades digitales, a efecto de aprovechar las oportunidades del mundo globalizado. En ese sentido, la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CSIC) diseñó un programa integral de capacitación y certificación, con el fin de capacitar, profesionalizar y homogeneizar el trabajo de los promotores de centros comunitarios digitales. Este programa incluye

capacitación presencial, certificación en el estándar de competencias "Prestación de Servicios Digitales del Promotor en un Centro Comunitario Digital", por parte del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), así como el desarrollo de un portal.

En cuanto a los recursos disponibles, al 31 de agosto de 2013, el Sistema Educativo Nacional contaba con más de 11 mil docentes certificados en el uso y aprovechamiento de las tecnologías en el aula, además de un importante acervo de materiales educativos multimedia para apoyar el aprendizaje de los contenidos del plan y programa de estudios, escuelas con equipo de cómputo, redes de acceso a Internet y experiencias en materia de inclusión digital.

Con el propósito de poder compartir y utilizar la infraestructura tecnológica que identifica el Programa México Conectado, se prevé que el sistema educativo transite hacia un modelo educativo que incorpore a las tecnologías de la información y comunicación como herramienta de enseñanza.

Una infraestructura tecnológica adecuada permite apoyar la gestión educativa a través de sistemas que orienten la toma de decisiones, en el aula, escuela, supervisiones, estados y Federación. Permite asimismo, establecer una comunicación directa con la comunidad educativa, para explicitar las acciones de la política educativa.

La infraestructura digital es parte de la Política Nacional de Informática Educativa que busca garantizar a las escuelas y sus actores, acceso a Internet, a contenidos educativos multimedia, a opciones de formación, capacitación y actualización de docentes en línea, así como a soporte técnico y pedagógico.

Marco jurídico

En el caso de **México**, nuestra legislación el 11 de Junio de 2013 se publicó la reforma constitucional que hace referencia a este derecho, así como establece la obligación del Estado mexicano de garantizar a los habitantes del país el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

Artículo 6º constitucional:

[...]

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. [...] □(Párrafo tercero, adicionado 11 de junio de 2013).

[...]

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales. □(adicionado 11 de junio de 2013)

La reciente reforma en materia de telecomunicaciones aprobada por el Congreso de la Unión estipula que el Estado debe garantizar el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, así como, la integración de la población a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece una "Política de inclusión digital universal" definida en dicho instrumento como un conjunto de programas y estrategias emitidos por el Ejecutivo Federal orientadas a brindar acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el Internet de banda ancha para toda la población, haciendo especial énfasis en sus sectores más vulnerables, con el propósito de cerrar la brecha digital existente entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas de distinto nivel socioeconómico, respecto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías referidas y el uso que hacen de éstas.

Asimismo establece como una de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el establecer programas de acceso a banda ancha en sitios públicos que identifiquen el número de sitios a conectar cada año de manera progresiva, hasta alcanzar la cobertura universal; elaborando para ello cada año un programa de cobertura social y un programa de conectividad en sitios públicos.

Reflexiones desde la perspectiva del desarrollo y los derechos humanos

El Estado se constituye en un actor fundamental en el diseño de políticas públicas que posibiliten un acceso igualitario a los saberes socialmente disponibles.

La alfabetización digital es una necesidad en un contexto de crecientes flujos de información y comunicación en la sociedad, y en el que se da el surgimiento de nuevas formas de coordinación digitalizadas que se traducen en nuevas formas de organización social y productiva. Los países requieren entonces de una actualización en sus medios de vida, organización y producción, para no quedar en una situación marginal frente a este nuevo paradigma.

Existe una brecha digital internacional -entre los países- y una brecha digital doméstica o local -entre los diferentes grupos que componen un país. De ahí que la alfabetización digital constituya y se considere como una parte importante del desarrollo de los países y sus habitantes, porque permite la inserción en un mundo global y participativo al dotar del conocimiento, herramientas y medios para informarse.

La alfabetización digital se incluye en el ámbito de la alfabetización general, entendida como los conocimientos y habilidades para el desarrollo pleno del individuo en el medio social y laboral en pos de la consolidación de una sociedad democrática y plural. Conforme las sociedades se han hecho más complejas, la alfabetización encuentra varios espacios de dominio particulares, es por ello que se ha tendido a hablar de alfabetizaciones múltiples. A la alfabetización digital le corresponde el ámbito específico del desarrollo de los saberes vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación.

Bajo este contexto, es posible confirmar la evolución que han tenido los Derechos Humanos en el Sistema Jurídico Mexicano; tal como le prevé el principio de progresividad, inmerso en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el pasado 10 de junio de 2011, reforma esta que, indubitablemente es la más importante en la historia de nuestra Constitución Federal desde 1917.



ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

NOVIEMBRE DE 2013.

ÍNDICE

Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	5
Presentación	7
Resumen Ejecutivo	9
Introducción y Visión General	11
1. Digitalización para el desarrollo económico, social y político: definición y medición.	13
2. La Estrategia Digital Nacional: definición, objetivos, misión y visión.	14
3. Marco Estructural de la Estrategia Digital Nacional.	15
I. Transformación Gubernamental	19
Plan de Acción	
II. Economía Digital	21
Plan de Acción	
III. Educación de Calidad	22
Plan de Acción	
IV. Salud Universal y Efectiva	23
Plan de Acción	
V. Seguridad Ciudadana	24
Plan de Acción	
VI. Habilitadores	26
1. Conectividad	26
2. Inclusión de Habilidades Digitales	28
3. Interoperabilidad	28
4. Marco Jurídico	29
5. Datos Abiertos	30
La importancia de la Estrategia Digital Nacional para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	31
1. La Estrategia Digital Nacional y las Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	31
2. Integración de la Estrategia Digital Nacional a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	33
Glosario	39
Anexo: índice de digitalización establecido en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno	42

RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia Digital Nacional es el plan de acción que el Gobierno de la República implementará durante los próximos 5 años para fomentar la adopción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e insertar a México en la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Este documento surge en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, ya que forma parte de la estrategia transversal “Gobierno Cercano y Moderno”.^[1]

La Estrategia plantea los desafíos que México enfrenta en el contexto digital y la manera en la que se les hará frente, a través de cinco grandes objetivos: 1) Transformación Gubernamental, 2) Economía Digital, 3) Educación de Calidad, 4) Salud Universal y Efectiva, y 5) Seguridad Ciudadana.

El propósito fundamental de la Estrategia es lograr un México Digital en el que la adopción y uso de las TIC maximicen su impacto económico, social y político en beneficio de la calidad de vida de las personas. La evidencia empírica ha mostrado que la digitalización –entendida como el concepto que describe las transformaciones sociales, económicas y políticas asociadas con la adopción masiva de las TIC– impacta el crecimiento del Producto Interno Bruto, la creación de empleos, la productividad, la innovación, la calidad de vida de la población, la igualdad, la transparencia y la eficiencia en la provisión de servicios públicos. La Estrategia surge como respuesta a la necesidad de aprovechar las oportunidades que la adopción y el desarrollo de las TIC crean para potenciar el crecimiento del país.

De acuerdo con el índice de digitalización establecido en el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2013, México se encuentra en la última posición en digitalización entre los países de la OCDE, y en la quinta posición en América Latina, con un valor de 37.05 puntos para el año 2011. A partir de tal escenario, se establece el objetivo de la Estrategia Digital Nacional.

El México Digital que vislumbra esta Estrategia tiene un objetivo doble. Por un lado, se plantea como meta que México alcance en el índice de digitalización, establecido en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, el promedio de los países de la OCDE para el año 2018. Paralelamente se plantea que México alcance los indicadores del país líder de América Latina (actualmente, Chile) para el año 2018. Para lograr esta meta, y cada uno de los cinco objetivos de la Estrategia Digital Nacional, se plantean cinco habilitadores clave que son las siguientes herramientas transversales: 1) Conectividad, 2) Inclusión y Habilidades Digitales, 3) Interoperabilidad, 4) Marco Jurídico y 5) Datos Abiertos.

^[1] La estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “Gobierno cercano y moderno” señala como una de sus líneas de acción: “Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.”

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

A diferencia de las agendas digitales preparadas anteriormente para México, la Estrategia Digital Nacional representa un cambio fundamental en el direccionamiento hacia una Sociedad de la Información y el Conocimiento. En primer lugar, es el producto de una coordinación y colaboración transversal de todas las dependencias e instituciones que componen el Estado Mexicano. Esta colaboración ha sido posible gracias a que, por primera vez, existe un ente coordinador dentro del Gobierno de la República, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República. En segundo lugar, al responder a un compromiso de la Presidencia de la República, plantea que su ejecución es responsabilidad de la máxima autoridad del país. La Estrategia Digital Nacional contempla detalladamente los cinco grandes objetivos, así como los objetivos secundarios y habilitadores necesarios para transitar a un México Digital, y se convertirá en el documento de referencia para todas las políticas públicas que implemente el Gobierno de la República para promover la digitalización en México.

Cabe destacar que para otorgar el carácter de obligatorio a las líneas de acción de la Estrategia, el 30 de agosto del presente, se publicó el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018* en el cual se establece en el “*Objetivo 5: Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento*”.

La Estrategia Digital Nacional se compone, en primer lugar, de una introducción en la que se responde a los cuestionamientos sobre dónde estamos y hacia dónde vamos en materia de digitalización. En este apartado, se señalan los objetivos que la Estrategia traza para el país, en conjunto con los cinco habilitadores que constituyen el marco estructural del documento. En la siguiente sección –el cuerpo de la Estrategia– se detallan los objetivos secundarios y líneas de acción específicas que integran cada uno de los objetivos y habilitadores, es decir, se plasman las directrices de política pública que la Estrategia establece. Finalmente, se determina la relación de las líneas de acción de la Estrategia Digital Nacional con el *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*.

INTRODUCCIÓN Y VISIÓN GENERAL

La adopción y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se han incrementado en gran parte de las sociedades contemporáneas. La incorporación de las TIC a la vida cotidiana fue lenta en un inicio, debido a los altos costos y a la poca penetración de las redes. Sin embargo, conforme las tecnologías han mejorado y reducido sus costos, se ha propagado su uso a nivel mundial.

La adopción global de la telefonía móvil, así como el rápido crecimiento de la banda ancha, han promovido que el flujo de ideas y de mercancías se dé en un entorno global. Las TIC modificaron la manera en la que la gente se informa, comunica, divierte, hace negocios, trabaja y estudia y, en consecuencia, se han convertido en el elemento que ha contribuido al desarrollo de las sociedades que han sabido incorporarlas y aprovecharlas en sus actividades cotidianas.

Partiendo de tal escenario, el Gobierno de la República reconoce la importancia del uso y adopción de las TIC para promover el desarrollo de México. Un primer paso en este sentido se dio en junio de 2013 cuando se publicó la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, orientada a crear mayor competencia económica en el sector, al desarrollo de infraestructura y a garantizar el acceso equitativo a las telecomunicaciones. Ahora, es prioritario definir una serie de políticas públicas que estimulen la adopción y maximicen el uso de las TIC, para que de esta forma la digitalización contribuya al desarrollo del país.

1. Digitalización para el desarrollo económico, social y político: Definición y medición.

La digitalización se define como la capacidad de un país y su población para usar tecnologías digitales que permitan generar, procesar y compartir información; asimismo, se relaciona con el concepto que describe las transformaciones sociales, económicas y políticas asociadas con la adopción masiva de las TIC.

A pesar del débil crecimiento económico mundial en los últimos años, la digitalización aportó 200 mil millones de dólares en la producción mundial y creó cerca de 6 millones de empleos, durante 2011.¹ La digitalización contribuye al crecimiento económico y genera empleos como resultado de mejoras en la productividad de las empresas y la creación de nuevas industrias.

Las TIC dan un fuerte impulso para la adopción de nuevos métodos más eficientes de producción. Asimismo, la digitalización está altamente relacionada con la innovación y también fomenta el uso más inteligente y ecológico de los recursos humanos, naturales y económicos.

El potencial de la digitalización como instrumento para el desarrollo es resultado de su capacidad para trastocar todos los ámbitos de la vida de un país, como son el combate a la pobreza, la calidad de la educación, los servicios de salud, la entrega de servicios gubernamentales, las actividades económicas, y en general, la vida cotidiana de los ciudadanos. Por ello, es primordial integrar una estrategia que permita que los desarrollos tecnológicos estén al servicio de todas las personas.

Al respecto, para la definición de metas específicas en materia de digitalización se empleará el Índice de Digitalización definido en el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2013², mismo que considera el impacto multidimensional del uso y adopción de las TIC en la sociedad. Específicamente, este índice contempla diversos aspectos como la asequibilidad, la confiabilidad de la infraestructura, la accesibilidad a redes, la capacidad de las mismas, su utilización y la formación de capital humano para el desarrollo de productos y servicios digitales.

El índice de digitalización que se considera permite capturar el impacto de las TIC en tres dimensiones del desarrollo de un país: económica, social y política, como muestra la siguiente figura:

¹/ Foro Económico Mundial, Reporte Global sobre las Tecnologías de la Información 2013, pp. vi.

²/ Ver Anexo.

Figura 1. Impactos Multidimensional de la Digitalización



2. La Estrategia Digital Nacional: definición, misión, visión y objetivo.

La Estrategia Digital Nacional es el documento que plasma las acciones que el Gobierno de la República implementará durante los próximos años para fomentar la adopción y el desarrollo de las TIC e insertar a México en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

En este sentido, la Estrategia Digital Nacional es el documento fundamental que guiará todas las acciones del Gobierno de la República en materia de digitalización, y a partir del cual se medirán los avances, logros y retos en este ámbito.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

El propósito de la Estrategia Digital Nacional es aumentar la digitalización de México, para que con ello se maximice su impacto económico, social y político en beneficio de la calidad de vida de las personas. Para esto, la Estrategia se compone de cinco objetivos y cinco habilitadores que, en conjunto, permitirán la digitalización de México.

La Estrategia constituye un impulso decidido por parte del Gobierno de la República a las políticas públicas que aumenten la digitalización. Estas políticas fomentarán tanto el despliegue y la ampliación de infraestructura de telecomunicaciones, como la adopción y la utilización de las TIC por parte de la población para aprovechar sus beneficios. En este sentido, no es suficiente tener acceso a servicios de telecomunicaciones, sino que es necesario que las tecnologías sean aprovechadas para mejorar diversos aspectos de la vida de las personas. En la medida en que los individuos, empresas y gobierno integren y adopten las TIC en sus actividades cotidianas, habrá mejoras en la calidad de vida de las personas, en la eficiencia de los procesos productivos de las empresas y en la eficiencia de los procesos de gestión, provisión de servicios públicos, transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

Considerando lo anterior, el objetivo de la Estrategia Digital Nacional se establece a partir del índice de digitalización establecido en el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2013 (ver Anexo). Con respecto a dicho índice, México se encuentra en la última posición en digitalización entre los países de la OCDE y en la quinta posición en América Latina, con un valor de 37.05 puntos para el año 2011.

El México Digital que vislumbra esta Estrategia tiene como objetivo una meta doble. Por un lado, se plantea como meta que México alcance en el índice de digitalización, establecido en el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, el promedio de los países de la OCDE para el año 2018. Paralelamente se plantea que México alcance los indicadores del país líder de América Latina (actualmente, Chile) para el año 2018.

A partir de este objetivo, la misión y la visión de la Estrategia Digital Nacional son las siguientes:

- **Misión:** Facilitar el acceso y promover la utilización de las TIC en la vida cotidiana de la sociedad y del gobierno para que éstas contribuyan al desarrollo económico y social del país, y a mejorar la calidad de vida de las personas.
- **Visión:** Un México Digital con una sociedad conectada, participativa e innovadora que potencializa sus capacidades para tener mejores oportunidades; y un gobierno abierto, cercano, moderno y transparente, que garantice que la tecnología sea motor del desarrollo del país.

3. Marco Estructural de la Estrategia Digital Nacional.

La Estrategia Digital Nacional representa una prioridad nacional dados los efectos económicos y sociales positivos derivados de la digitalización. A partir de su objetivo general la Estrategia, como documento de política pública, se integra de cinco objetivos ligados a las metas nacionales planteadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y que son indispensables para impulsar la transición de México a una Sociedad de la Información y el Conocimiento. El siguiente cuadro describe estos objetivos:

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

Cuadro 1. Cinco objetivos de la Estrategia Digital Nacional

1	TRANSFORMACIÓN GUBERNAMENTAL	Construir una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, centrada en la experiencia del ciudadano como usuario de servicios públicos, mediante la adopción del uso de las TIC en el Gobierno de la República.
2	ECONOMÍA DIGITAL	Desarrollar un ecosistema de economía digital que contribuya a alcanzar un México próspero, mediante la asimilación de las TIC en los procesos económicos, para estimular el aumento de la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleos formales.
3	EDUCACIÓN DE CALIDAD	Integrar las TIC al proceso educativo, tanto en la gestión educativa como en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como en los de formación de los docentes y de difusión y preservación de la cultura y el arte, para permitir a la población insertarse con éxito en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
4	SALUD UNIVERSAL Y EFECTIVA	Generar una política digital integral de salud que aproveche las oportunidades que brindan las TIC con dos prioridades: por una parte, aumentar la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y, por otra, hacer más eficiente el uso de la infraestructura instalada y recursos destinados a la salud en el país.
5	SEGURIDAD CIUDADANA	Utilizar a las TIC para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades en torno a objetivos comunes para promover la seguridad, y también para prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales.

Para alcanzar estos objetivos, la Estrategia Digital Nacional plantea los siguientes cinco habilitadores clave:

Cuadro 2. Cinco habilitadores de la Estrategia Digital Nacional

1	CONECTIVIDAD	Desarrollo de redes y la ampliación del despliegue de una mejor infraestructura en el territorio nacional, la ampliación de la capacidad de las redes existentes, y el desarrollo de competencia en el sector de TIC para estimular la reducción de precios.
2	INCLUSIÓN Y HABILIDADES DIGITALES	Se refiere al desarrollo equitativo de habilidades para operar tecnologías y servicios digitales, contemplando la cobertura social y el desarrollo de habilidades con equidad de género.
3	INTEROPERABILIDAD	Se refiere a las capacidades técnicas, organizacionales, de gobernanza y semánticas, necesarias en los sistemas tecnológicos para compartir información y transacciones de forma consistente.

Figura 3. Marco Estructural de la Estrategia Digital Nacional

	OBJETIVOS SECUNDARIOS	HABILITADORES
TRANSFORMACIÓN GUBERNAMENTAL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar y coordinar líneas de acción orientadas hacia el logro de un Gobierno Abierto. 2. Instrumentar la Ventanilla Única Nacional para trámites y servicios. 3. Crear una política de TIC sustentable para la Administración Pública Federal. 4. Instrumentar una política digital de gestión del territorio nacional. 5. Usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas. 6. Adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano. 7. Desarrollar el mercado de bienes y servicios digitales. 8. Potenciar el desarrollo del comercio electrónico. 9. Estimular la innovación de servicios digitales a través de la democratización del gasto público. 10. Asegurar la inclusión financiera mediante esquemas de banca móvil. 	<p>Datos Abiertos</p> <p>Marco Jurídico</p> <p>Interoperabilidad</p> <p>Inclusión y Habilidades Digitales</p> <p>Conectividad</p>
ECONOMÍA DIGITAL	<ol style="list-style-type: none"> 11. Desarrollar una política nacional de adopción y uso de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje del Sistema Educativo Nacional. 12. Ampliar la oferta educativa a través de medios digitales. 13. Desarrollar una agenda digital de cultura. 14. Mejorar la gestión educativa mediante el uso de las TIC. 	
EDUCACIÓN DE CALIDAD	<ol style="list-style-type: none"> 15. Incorporar el uso de las TIC para lograr la convergencia de los sistemas de salud y ampliar la cobertura en los servicios de salud. 	
SALUD UNIVERSAL Y EFECTIVA	<ol style="list-style-type: none"> 16. Establecer la personalidad única en salud a través del Padrón General de Salud. 17. Implementar Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud. 18. Implementar el Expediente Clínico Electrónico (ECE), el Certificado Electrónico de Nacimiento (CeN) y la Cartilla Electrónica de Vacunación (CeV). 19. Instrumentar mecanismos de Telesalud y Telemedicina. 20. Generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas. 	
SEGURIDAD CIUDADANA	<ol style="list-style-type: none"> 21. Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia. 22. Impulsar la innovación cívica por medio de las TIC. 23. Prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC. 	

I. TRANSFORMACIÓN GUBERNAMENTAL³

La Transformación Gubernamental es la construcción de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, basada en la experiencia de los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos.⁴ Esta relación se construirá a partir del uso y adopción de las TIC en el Gobierno de la República.

Plan de Acción

Se impulsarán acciones que mejoren la eficiencia gubernamental, la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas, al mismo tiempo que incrementen la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas ciudadanas y de las organizaciones.

**Cuadro 3. Objetivo I de la Estrategia Digital Nacional:
Transformación Gubernamental**

OBJETIVO SECUNDARIO		LÍNEAS DE ACCIÓN
1.	Generar y coordinar acciones orientadas hacia el logro de un Gobierno Abierto. ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Publicar información gubernamental útil en formato de datos abiertos. • Crear un modelo efectivo de gobernanza de la información. • Mejorar las condiciones para la innovación mediante la transparencia y el uso de las TIC. • Generar mecanismos para resolver problemas de interés público mediante la colaboración del gobierno, ciudadanos, empresas y sociedad civil. • Impulsar, en el marco de la Alianza por un Gobierno Abierto, iniciativas de Gobierno Abierto en coordinación con las dependencias responsables.
2	Instrumentar la Ventanilla Única Nacional para Trámites y Servicios. ⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un catálogo nacional de trámites y servicios en una plataforma digital única. • Estandarizar procedimientos y normatividad de trámites y servicios en todos los niveles de gobierno. • Acelerar la adopción de estándares en todas las instancias gubernamentales mediante guías, herramientas digitales y materiales de capacitación. • Utilizar la Firma Electrónica Avanzada como medio de autenticación para trámites y servicios.
3	Crear una política de TIC sustentable para la Administración Pública Federal. ⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una Arquitectura Tecnológica de la Administración Pública Federal. • Aprovechar y redistribuir las capacidades tecnológicas existentes.

^{3/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.1.

^{4/} Respecto a esta nueva relación gobierno-ciudadanía, es importante señalar que el objetivo "Transformación Gubernamental" se relaciona directamente con el indicador del E-Government Survey de la Organización de las Naciones Unidas, en el que actualmente ocupamos el lugar 55. En este sentido, dicho indicador será considerado para la evaluación y seguimiento de los objetivos trazados en la presente Estrategia Digital Nacional.

^{5/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Líneas de acción 5.1.7, 5.1.8 y 5.1.10. Pacto por México: Compromiso 42.

^{6/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Líneas de acción 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4 y 5.1.5.

^{7/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia "Gobierno Cercano y Moderno".

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

		<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la interoperabilidad de sistemas y aplicaciones dentro del Gobierno de la República. • Privilegiar el cómputo en la nube. • Asegurar la neutralidad tecnológica. • Fortalecer los mecanismos de seguridad de la información. • Generar acciones para garantizar la Soberanía de datos, como país, y hacia adentro de las organizaciones.
4	Instrumentar una política digital de gestión del territorio nacional. ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un mapa digital del territorio nacional accesible para toda la ciudadanía y en formato de datos abiertos, que contenga información desagregada a nivel predio, incluyendo uso de suelo. • Facilitar la gestión del territorio nacional, así como los trámites de cambios de uso de suelo. • Posibilitar el desarrollo y gestión del catastro nacional a través de las TIC.
5	Usar datos para el desarrollo y el mejoramiento de políticas públicas. ⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Generar herramientas para el uso de datos como sustento empírico al proceso de diseño de las políticas públicas. • Garantizar la privacidad y la protección de datos personales, así como la información reservada o confidencial en la utilización de datos abiertos. • Fomentar la filantropía de datos por parte del sector privado, para proyectos de interés público.
6	Adoptar una comunicación digital centrada en el ciudadano. ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una estrategia de Comunicación Digital y Redes Sociales para el Gobierno de la República, basada en los siguientes ejes rectores: <ol style="list-style-type: none"> 1. Centrada en el ciudadano y sus necesidades como usuario. 2. Construida para la inclusión, es decir, accesible para todos los ciudadanos. 3. Simple, con mensajes de comunicación claros. 4. Útil, con contenidos de información que resulten de utilidad para los ciudadanos. 5. Que provea servicios digitales, no simplemente portales electrónicos. 6. Abierta y transparente.

⁸/ Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.1.6.

⁹/ Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia "Gobierno cercano y moderno" en México Incluyente.

¹⁰/ Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.1.5.

II. ECONOMÍA DIGITAL¹¹

Una Economía Digital es aquella en la que la asimilación de tecnologías digitales en los procesos económicos estimula el aumento de la productividad y el desarrollo de nuevas empresas, productos y servicios digitales.

Plan de Acción

Se articularán políticas públicas orientadas a incentivar la oferta y demanda de bienes y servicios digitales, así como la adopción de las TIC en los procesos económicos.

Cuadro 4. Objetivo II de la Estrategia Digital Nacional: Economía Digital

OBJETIVO SECUNDARIO		LÍNEAS DE ACCIÓN
1	Desarrollar el mercado de bienes y servicios digitales. ¹²	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la competitividad e innovación en la industria de las TIC, así como su integración con los sectores económicos del país. • Estimular la demanda de bienes y servicios digitales, mediante la integración de servicios digitales en las operaciones cotidianas de las empresas. • Fomentar la innovación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la adopción y uso de las TIC. • Generar mecanismos de promoción, financiamiento, capacitación y apoyo, para impulsar la conectividad a Internet de banda ancha y la adopción de herramientas digitales y tecnológicas en las micro, pequeñas y medianas empresas.
2	Potenciar el desarrollo del comercio electrónico. ¹³	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso de Internet para hacer compras en línea y mediante teléfonos móviles. • Incrementar el acceso a apoyos y servicios financieros para ampliar las posibilidades de pago por Internet. • Promover la confianza de la población en el comercio electrónico. • Generar un marco regulatorio claro, flexible e incluyente para emprendedores, distribuidores al menudeo y bancos. • Impulsar la inversión y el financiamiento en el comercio electrónico.
3	Estimular la innovación de servicios digitales a través de la democratización del gasto público. ¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la calidad en los servicios bancarios y de logística para empresas de comercio electrónico. • Ampliar el universo de posibles participantes como proveedores de servicios digitales para el gobierno. • Promover que pequeñas empresas o pequeños grupos de innovación puedan dar servicios digitales al gobierno, para generar mayor competencia en las adquisiciones del gobierno.

¹¹/ Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.4.

¹²/ Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 4.8.4 y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.4.1, 5.4.6 y 5.4.7.

¹³/ Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.4.3.

¹⁴/ Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 4.8.3.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

		<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la oferta y la demanda de servicios de banca móvil en zonas urbanas.
4	Asegurar la inclusión financiera mediante esquemas de banca móvil. ¹⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Generar nuevos esquemas de conectividad a través de redes locales, ampliación de las corresponsalías bancarias y oferta de servicios de banca móvil, en zonas rurales. • Promover la educación financiera que fomente el uso de instrumentos de ahorro y crédito por parte de la población no atendida.

III. EDUCACIÓN DE CALIDAD¹⁶

El objetivo Educación de Calidad se refiere a la integración y aprovechamiento de las TIC en el proceso educativo para insertar al país en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Plan de Acción

Mediante el uso de las TIC se incrementará el rendimiento y la oferta educativa, se dotará de habilidades digitales a profesores y alumnos, y se promoverá la creación y difusión de cultura.

Cuadro 5. Objetivo III de la Estrategia Digital Nacional: Educación de Calidad

OBJETIVO SECUNDARIO		LÍNEAS DE ACCIÓN
1.	Desarrollar una política nacional de adopción y uso de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje del Sistema Educativo Nacional. ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar de infraestructura TIC a todas las escuelas del sistema educativo. • Ampliar las habilidades digitales entre los alumnos mediante prácticas pedagógicas. • Crear contenidos digitales alineados con los planes curriculares e impulsar la evaluación de estos planes con el objetivo de incorporar el uso de las TIC. • Incorporar las TIC en la formación docente como herramienta de uso y enseñanza.
2	Ampliar la oferta educativa a través de medios digitales. ¹⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la existencia de universidades digitales en todos los campos de estudio para ampliar la oferta educativa. • Desarrollar nuevas alternativas educativas a partir de la oferta y demanda de capital humano con formación en áreas relacionadas con la tecnología. • Ampliar la oferta de contenidos educativos en línea.
3	Desarrollar una agenda digital de cultura. ¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilitar el acceso universal a la cultura mediante el uso de las TIC.

^{15/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 4.2.2 y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.4.9.

^{16/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.3.

^{17/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 3.1.4 y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Líneas de acción 5.3.1, 5.3.2 y 5.3.3.

^{18/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.3.4 y Compromiso de Gobierno 39.

^{19/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 3.3.5 y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Líneas de acción 5.3.5, 5.3.6, 5.3.7, 5.3.8, 5.3.9 y 5.3.10.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

		<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una estrategia nacional de digitalización, preservación digital y accesibilidad en línea del patrimonio cultural de México y la cultura en general. • Dotar a la infraestructura cultural nacional de acceso a las TIC. • Estimular el desarrollo de las industrias creativas en el ámbito de la cultura. • Crear plataformas digitales para la oferta de contenidos culturales. • Impulsar la creación e innovación de cultura por medios digitales.
4	Mejorar la gestión educativa mediante el uso de las TIC. ²⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar herramientas digitales que faciliten la gestión educativa a nivel escuela, en las secretarías de educación estatales y en la Secretaría de Educación Pública. • Generar bases de datos que integren la información del Sistema Educativo Nacional, en el Sistema de Información y Gestión Educativa.

IV. SALUD UNIVERSAL Y EFECTIVA²¹

Una política digital integral de salud implica aprovechar las oportunidades que brindan las TIC con dos prioridades: por una parte, aumentar la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y, por otra, usar más eficientemente la infraestructura instalada y recursos destinados a la salud en el país.

Plan de Acción

Se emplearán las TIC para contribuir a garantizar el acceso universal y efectivo a los servicios de salud.

Cuadro 6. Objetivo IV de la Estrategia Digital Nacional: Salud Universal y Efectiva

OBJETIVO SECUNDARIO		LÍNEAS DE ACCIÓN
1	Incorporar el uso de las TIC para facilitar la convergencia de los sistemas de salud y ampliar la cobertura en los servicios de salud. ²²	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr la unificación de la información de los subsistemas de salud de nuestro país mediante el uso de las TIC. • Ampliar la cobertura de los servicios de salud.
2	Establecer la personalidad única en salud a través del padrón general de salud. ²³	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar un padrón general de salud que sistematice la información de usuarios y profesionales de la salud dentro del padrón. • Desarrollar la personalidad única en salud.

^{20/} Reforma Constitucional, DOF 26/02/2013: Artículo Quinto Transitorio, fracción I y Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia "Gobierno Cercano y moderno" en "México con Educación de Calidad".

^{21/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.2.

^{22/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.2.1 y Pacto por México: Compromiso 1.

^{23/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.2.2.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

3	Implementar Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud. ²⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la información en el Sistema Nacional de Salud mediante el uso de las TIC. • Impulsar el intercambio de servicios de información entre las distintas instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud (SNS) mediante la inversión en TIC. • Generar aplicaciones tecnológicas con información útil para los usuarios del Sistema de Salud.
4	Implementar el Expediente Clínico Electrónico (ECE), el Certificado Electrónico de Nacimiento (CeN) y la Cartilla Electrónica de Vacunación (CeV). ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Generar el Expediente Clínico Electrónico (ECE). • Implementar el Certificado Electrónico de Nacimiento. • Desarrollar la Cartilla Electrónica de Vacunación (CeV).
5	Instrumentar mecanismos de Telesalud y Telemedicina. ²⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar el mecanismo de Telesalud para llevar a cabo prácticas de medicina preventiva a distancia. • Mejorar la calidad de los servicios de salud y facilitar la atención médica a través del desarrollo de técnicas de telemedicina. • Promover el uso de diversos dispositivos, tanto fijos como móviles, y de múltiples plataformas, para la provisión de servicios de salud a distancia.

V. SEGURIDAD CIUDADANA²⁷

El objetivo Seguridad Ciudadana se refiere a la utilización de las TIC para promover la seguridad y para prevenir y mitigar los daños causados por los desastres naturales.

Plan de Acción

Se fortalecerán los marcos institucionales y de política que permitan articular los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades para reforzar y consolidar la seguridad ciudadana.

^{24/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia "Gobierno cercano y moderno" en México incluyente y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.2.3.

^{25/} Reforma Constitucional, DOF 11/06/2013: Artículo Décimo Cuarto Transitorio; Pacto por México: Compromiso 42 y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción: 5.2.4.

^{26/} Reforma Constitucional, DOF 11/06/2013: Artículo Décimo Séptimo Transitorio, fracción III y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.2.7.

^{27/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.5.

Cuadro 7. Objetivo V de la Estrategia Digital Nacional: Seguridad Ciudadana

	OBJETIVO SECUNDARIO	LÍNEAS DE ACCIÓN
1.	Generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas. ²⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana por medios digitales, a través de dispositivos móviles o fijos.
2	Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia. ²⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar herramientas digitales de difusión de información oportuna para la prevención social de la violencia. • Generar mecanismos digitales para atender problemas de violencia en niños, niñas y adolescentes. • Fortalecer las acciones de prevención de adicciones a través del uso de herramientas digitales, desde la perspectiva de salud pública. • Proveer información por medios digitales que permita a los ciudadanos desarrollar acciones preventivas para no ser víctimas de violencia. • Detectar e intervenir de forma temprana los problemas de aprendizaje y de conducta a través de las TIC.
3	Impulsar la innovación cívica por medio de las TIC. ³⁰	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar la innovación cívica y la capacidad de la ciudadanía para participar en los asuntos públicos en materia de seguridad. • Incentivar la co-creación con la ciudadanía, de nuevos servicios públicos y de soluciones a problemas públicos, a través de herramientas digitales.
4	Prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC. ³¹	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso de las tecnologías para la prevención, alerta temprana y respuesta efectiva en materia de desastres naturales. • Desarrollar servicios y aplicaciones en línea que permitan hacer frente al riesgo de la población ante fenómenos naturales y hacer más efectivas las labores de protección civil. • Transparentar el uso de recursos federales en respuesta a desastres naturales a través de herramientas digitales. • Promover el establecimiento de planes de acción y prevención para la utilización de la infraestructura de telecomunicaciones, tanto pública como privada, en caso de contingencias o desastres. • Se establecerá la obligación de considerar planes de contingencia por parte de los operadores de servicios de telecomunicaciones.

^{28/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.5.1. y 5.5.2.

^{29/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 1.3.1 y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 5.5.3. y 5.5.4.

^{30/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Línea de acción 5.5.5. y 5.5.6.

^{31/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 4.5.1 y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 5.5.7.

VI. HABILITADORES

Con la finalidad de lograr los objetivos de la Estrategia Digital Nacional, se plantean cinco habilitadores transversales que son las condiciones necesarias para alcanzar las metas de la estrategia, y en tal sentido, son herramientas que se relacionan directamente con las líneas de acción. Los cinco habilitadores son:

1. Conectividad.
2. Inclusión y Habilidades Digitales.
3. Interoperabilidad.
4. Marco Jurídico.
5. Datos Abiertos.

1. Conectividad³²

La conectividad se refiere al desarrollo de redes, al despliegue de una mejor infraestructura en el territorio nacional, a la ampliación de la capacidad de las redes existentes, y al desarrollo de competencia en el sector de las TIC para estimular la reducción de precios.

Ante tales retos, el Gobierno de la República ha realizado importantes avances para ampliar el acceso a los servicios de telecomunicaciones. La Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, publicada en junio de 2013, reconoce que el Estado debe garantizar competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad. Para conseguir este objetivo se busca incentivar la competencia a través del fortalecimiento del marco institucional regulatorio y el establecimiento de tres mandatos concretos³³ que deberá ejecutar el Gobierno de la República, con el objeto de asegurar la cobertura universal de los servicios de televisión, radio, telefonía y datos para todo el país. Por otra parte, el *Programa de Inversiones en Infraestructura de Transporte y Comunicaciones 2013-2018* presentado en julio de 2013, prevé la inversión en telecomunicaciones con el objetivo de cerrar la brecha digital.

Para lograr la conectividad se desarrollarán las siguientes iniciativas:

Cuadro 8. Iniciativas para habilitadores

HABILITADOR 1: CONECTIVIDAD	
1	Ampliación de la red troncal de fibra óptica. Se ampliará la red troncal de fibra óptica para incrementar la capacidad nacional de transporte de información y acercarla a mercados que no han sido atendidos dada su falta de capilaridad y, de esta manera, lograr que estos mercados sean atractivos para operadores, existentes o nuevos, locales, regionales o nacionales, de servicios fijos o móviles, que se apoyen en la red troncal. ³⁴

^{32/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.6.1 y 5.6.2

^{33/} La construcción de una robusta red troncal de telecomunicaciones, la instalación de una red compartida de servicios móviles al mayoreo y la conexión de sitios públicos que se encuentran en los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones.

^{34/} Reforma Constitucional, DOF 11/06/2013: Artículo Décimo Quinto Transitorio y Pacto por México: Compromiso 41.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

2	<p>Despliegue de una red compartida de servicios móviles al mayoreo.</p> <p>Se desplegará una red compartida de servicios móviles al mayoreo para impulsar el acceso efectivo de la población a la banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones.³⁵ Asimismo se promoverá la constitución de operadores de telecomunicaciones locales y regionales, que atiendan a las poblaciones que no cuenten con oferta de servicios de banda ancha o con dichos servicios en condiciones de competencia.</p>
3	<p>Acceso a Internet de banda ancha a través del Programa México Conectado.</p> <p>Se garantizará el acceso a Internet de banda ancha en sitios públicos identificando el número de edificios a conectar cada año, hasta alcanzar la cobertura universal.³⁶ Se buscará que en los sitios públicos la conectividad de banda ancha cuente con capacidad suficiente para satisfacer la demanda y, por tanto, deberá considerarse el número potencial de usuarios en cada sitio.</p>
4	<p>Agilización y reducción de costos en el despliegue de las redes de los operadores de telecomunicaciones.</p> <p>Se promoverá la identificación y puesta a disposición de los operadores de telecomunicaciones del mayor número posible de sitios públicos, ductos, postes y, en general, derechos de vía en infraestructura pasiva del Estado, para agilizar y reducir costos del despliegue de sus redes.³⁷ Se fomentará que la infraestructura que los operadores instalen en estos derechos de vía públicos, se comparta con los demás operadores cuando las condiciones técnicas, de seguridad y operativas, lo permitan.</p>
5	<p>Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico³⁸</p> <p>Entre otros principios, dicho plan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Fomentará el uso óptimo de las bandas de 700 MHz y 2.5 GHz bajo principios de acceso universal, no discriminatorio, compartido y continuo; b. Reorganizará el espectro radioeléctrico de estaciones de radio y televisión; c. Determinará las necesidades de espectro radioeléctrico para satisfacer la demanda de servicios de banda ancha en el corto, mediano y largo plazo; d. Asegurará la existencia de espectro tanto para enlaces de mediana distancia como de última milla, y; e. Establecerá un plan de licitación de espectro a corto, mediano y largo plazos, armonizado con las atribuciones internacionales de espectro para servicios de banda ancha.
6	<p>Política satelital de largo plazo. Se incorporarán nuevas tecnologías satelitales y se propiciará el aseguramiento de capacidades nacionales para las siguientes generaciones satelitales.³⁹</p>
7	<p>Mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para el aprovechamiento conjunto de sus redes.</p> <p>A través del Proyecto México Conectado, se establecerán estos mecanismos de coordinación con objeto de evitar el despliegue de infraestructura innecesariamente redundante.⁴⁰</p>
8	<p>Instalación de puntos de intercambio de tráfico de datos (IXP o Internet Exchange Points).</p> <p>Con el objeto de optimizar el uso de las redes troncales y permitir que el transporte del tráfico nacional no utilice cruces transfronterizos, se instalarán estos puntos de intercambio, lo que repercutirá en una reducción de costos, en beneficio de los usuarios finales.</p>
9	<p>Centros de distribución de contenidos y centros de datos conectados a las redes troncales y a los IXP con banda ancha.</p> <p>Con la finalidad de optimizar el uso de las redes y de contar con infraestructura robusta para servicios en la “nube”, se crearán centros de distribución de datos. Asimismo, se promoverá la transición ordenada y oportuna a la versión 6 del protocolo IP (IPv6).</p>

³⁵/ Reforma Constitucional, DOF 11/06/2013: Artículo Décimo Sexto Transitorio y Pacto por México: Compromiso 44.

³⁶/ Reforma Constitucional, DOF 11/06/2013: Artículo Décimo Séptimo Transitorio, fracción II y Pacto por México: Compromiso 42.

³⁷/ Reforma Constitucional, DOF 11/06/2013: Artículo Décimo Séptimo Transitorio, fracción III.

³⁸/ Reforma Constitucional, DOF 11/06/2013: Artículo Décimo Séptimo Transitorio, fracción V.

³⁹/ Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 4.5.1.

⁴⁰/ Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 2.5.3.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

10	<p>Suficiencia de recursos económicos para la infraestructura. Se fomentarán las inversiones nacionales y extranjeras, públicas y privadas, que permitan ampliar la infraestructura de banda ancha, especialmente en zonas rurales y marginadas; y se buscará que la inversión pública en infraestructura de telecomunicaciones no desplace a la inversión privada.</p>
-----------	--

2. Inclusión y Habilidades Digitales⁴¹

La inclusión y el desarrollo de habilidades digitales se relacionan con la necesidad de que todos los sectores sociales puedan aprovechar y utilizar las TIC de manera cotidiana, además de contar con el acceso a los servicios de telecomunicaciones. Este habilitador promoverá el desarrollo equitativo de habilidades para operar tecnologías y servicios digitales, y la democratización del acceso a las TIC, mediante las siguientes iniciativas:

Cuadro 9. Iniciativas para habilitadores

HABILITADOR 2: INCLUSIÓN Y HABILIDADES DIGITALES	
1	<p>Incentivos para la cobertura social. Establecer incentivos para la cobertura social por parte de los operadores.</p>
2	<p>Campaña Nacional de Inclusión Digital. Profundizar la Campaña Nacional de Inclusión Digital con especial énfasis en personas de origen indígena, adultos mayores, personas con discapacidad y grupos en situación de marginación y pobreza extrema.</p>
3	<p>Inclusión y habilidades digitales con equidad de género. Incorporar una visión de equidad de género dentro de las políticas encaminadas a promover la inclusión y el desarrollo de habilidades digitales, entendiendo a las TIC como herramientas técnicas y culturales que contribuyen a la igualdad de oportunidades y equidad de género. Se emplearán las TIC para la inclusión de niñas y mujeres, favoreciendo su participación en materia política, económica y social, y al mismo tiempo se fortalecerá la prevención de la violencia y las distintas formas de discriminación en contra de las mujeres.</p>
4	<p>Red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital.⁴² Establecer la red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital para permitir que toda la población tenga acceso a servicios de telecomunicaciones y que aprenda a utilizarlos en beneficio de su calidad de vida.</p>
5	<p>Habilidades para la Seguridad Digital. Desarrollar proyectos que generen habilidades para la prevención de conductas delictivas contra niñas, niños y adolescentes, entre otros, ciberbullying, sexting, pornografía infantil y actos de violencia, en coordinación con las dependencias e instituciones competentes.</p>

3. Interoperabilidad⁴³

La interoperabilidad se refiere a la capacidad de los sistemas para intercambiar información del gobierno con el fin de lograr objetivos comunes. La interoperabilidad tiene cuatro aspectos:

^{41/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 4.5.1 y Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.6.

^{42/} Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia 4.5.1.

^{43/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.6.

- **Técnico:** uso de soluciones tecnológicas que favorezcan la neutralidad e interoperabilidad.
- **Semántico:** uso de mecanismos que permitan que la información intercambiada se entienda sin ambigüedad.
- **Organizacional:** implementación de procesos organizacionales adecuados para la disponibilidad de la información.
- **Gobernanza:** desarrollo de componentes institucionales, espacios de diálogo y acuerdos necesarios para definir los estándares de interoperabilidad y su puesta en práctica.

Para garantizar la interoperabilidad se llevarán a cabo las siguientes iniciativas:

Cuadro 10. Iniciativas para habilitadores

HABILITADOR 3: INTEROPERABILIDAD	
1	<p>Lineamientos y políticas de interoperabilidad, intercambio y validación de la información en poder del Estado.</p> <p>Crear documentos normativos que posibiliten, en todas las oficinas de gobierno, el uso de software de procesamiento de datos interoperable.</p>
2	<p>Interoperabilidad de los documentos de identificación.</p> <p>Impulsar la interoperabilidad del Certificado de Nacimiento, el registro y expedición de Acta de Nacimiento, la Clave Única de Registro de Población (CURP), y la Firma Electrónica Avanzada, con el objetivo de hacer más eficientes los procesos de gestión al interior de la administración pública.</p>
3	<p>Simplificación de la relación entre ciudadanos y gobierno mediante la interoperabilidad.</p> <p>Mejorar la experiencia del ciudadano al llevar a cabo trámites gubernamentales, lográndose así un beneficio al simplificar y facilitar su relación con el gobierno.</p>

4. Marco Jurídico⁴⁴

Este habilitador se refiere a la armonización del marco jurídico con la finalidad de propiciar un entorno de certeza y confianza favorables para la adopción y fomento de las TIC, lo que implica el análisis del marco jurídico en torno a los diversos temas que contempla la Estrategia, entre los cuales están:

- Protección de los derechos humanos.
- Gobernanza de Internet.
- Privacidad y protección de datos personales.
- Seguridad de la información y delitos informáticos.
- Firma Electrónica Avanzada.
- Comercio electrónico.
- Propiedad intelectual.
- Gobierno digital.
- Educación y salud digitales.
- Economía digital.

^{44/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.7.

Así como cualquier otro aspecto del marco jurídico que resulte relevante para lograr los objetivos de la Estrategia Digital Nacional. Lo anterior mediante las siguientes iniciativas:

Cuadro 11. Iniciativas para habilitadores

HABILITADOR 4: MARCO JURÍDICO	
1	Acciones para la Gobernanza en Internet. Definir, desde la Oficina de la Presidencia de la República, la postura y acciones a emprender para la Gobernanza en Internet.
2	Armonización jurídica para la Transformación Gubernamental.⁴⁵ Revisar y armonizar el marco normativo que regula trámites y servicios, compras y uso de TIC al interior de la Administración Pública Federal, así como establecer las pautas sobre la participación ciudadana y el plan de datos abiertos.
3	Adecuaciones normativas para la salud efectiva.⁴⁶ Evaluar y adecuar el marco normativo para establecer lineamientos y mejores prácticas del sector salud en relación al uso de la TIC, con el objetivo de lograr la automatización paulatina de los diferentes niveles de atención médica, así como la atención médica en telesalud y telemedicina, y la gestión de la salud, para posibilitar la convergencia y ampliación de coberturas de los servicios de salud.
4	Actualización del marco jurídico que regula el proceso enseñanza-aprendizaje, las habilidades para el uso de las TIC, la universidad a distancia y los contenidos educativos.⁴⁷ Generar el entorno normativo que permita obtener el máximo beneficio de las TIC para el aprendizaje y la generación de conocimiento.
5	Adecuaciones jurídicas para el desarrollo de la economía digital.⁴⁸ Generar el entorno jurídico que facilite el desarrollo de un ecosistema de economía digital, en el que la creatividad y la innovación prosperen e impulsen la productividad de los trabajadores y de las empresas.
6	Impulsar la incorporación al marco normativo de las mejores prácticas en materia de prevención y seguridad ciudadana.⁴⁹ El marco normativo deberá establecer mejores prácticas para que los diferentes sectores de la sociedad logren prevenir riesgos contra su integridad y patrimonio, además de un trabajo constante de armonización legal en cuanto a las medidas preventivas respecto de riesgos de seguridad derivadas del uso inadecuado de TIC o situaciones de carácter natural.

5. Datos Abiertos⁵⁰

Los datos abiertos son un mecanismo fundamental para construir espacios de experimentación en los que ciudadanos participativos e innovadores puedan interactuar de manera cercana con servidores públicos para generar soluciones a problemas sociales e impulsar la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Este habilitador se refiere al uso de información gubernamental en formatos abiertos, misma que servirá como infraestructura base para establecer mecanismos de co-creación de servicios públicos y así detonar un ecosistema de innovación colectiva alrededor de las grandes metas de desarrollo del país.

^{45/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.1.9, 5.6.6, 5.6.7, 5.6.8 y 5.7.1 a 5.7.7

^{46/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.2.9 y 5.2.10.

^{47/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.3.3.

^{48/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.4.4, 5.4.5, 5.4.8, 5.4.9 y 5.7.3

^{49/} Programa para un Gobierno Cercano y Moderno: Estrategia 5.5.3.

^{50/} Reforma Constitucional, DOF 11/06/2013: Artículo Décimo Cuarto Transitorio; Pacto por México: Compromiso 42.

El valor de los Datos Abiertos está en la capacidad de derivar nuevos servicios y descubrimientos a partir de ellos. Estos datos deberán ser: i) accesibles de manera ubicua; ii) información pública; iii) disponibles en formatos libres y legibles por máquinas; iv) con licencias claras que permitan cualquier uso y por cualquier persona; v) primarios y oportunos; y vi) reutilizables. Con relación a los Datos Abiertos se llevarán a cabo las siguientes iniciativas:

Cuadro 12. Iniciativas para habilitadores

HABILITADOR 5: DATOS ABIERTOS	
1	Política Nacional de Datos Abiertos. Posibilitar que la información en manos del gobierno se convierta en un bien público que impacte en el bienestar social y económico.
2	Participación social en la planeación y evaluación de políticas públicas mediante la apropiación, uso y re-uso por terceros de la información pública. Promover la participación mediante el uso y re-uso de manera libre, para detonar participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a problemas públicos y el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.
3	Economía de nuevos productos, aplicaciones y servicios mediante los Datos Abiertos. Promover la creación de nuevos productos y aplicaciones y detonar la economía digital por medio de la difusión de información pública en formato de Datos Abiertos.
4	Mecanismos de evaluación en materia de Datos Abiertos en la Administración Pública Federal. Se impulsará un mecanismo transversal de monitoreo y evaluación de la política de Datos Abiertos a lo largo de la Administración Pública Federal de acuerdo con los más altos estándares internacionales en la materia.

LA IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018

En este apartado se describirá la contribución de la Estrategia al desarrollo de México en un nivel más amplio, esto es, a través de su aportación a las metas del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

1. La Estrategia Digital Nacional y las Metas del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*

1. México en Paz

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (PND), el objetivo México en Paz se enfoca en el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población. Para alcanzar tales fines, la participación ciudadana se concibe como el eje de la relación entre gobierno y sociedad, ya que permite el desarrollo y fortalecimiento del tejido social que evita el quebrantamiento de la paz, y el mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas, reduciendo la corrupción.

En este sentido, el uso de las TIC que promueve la Estrategia favorecerá la participación ciudadana para lograr un México en Paz, mediante:

- i) El acceso a datos abiertos con información pública del gobierno que resulte útil y valiosa para la seguridad ciudadana.
- ii) El acceso a canales de comunicación e interacción como redes sociales, *blogs* y *wikis* que permitan a la población convertirse en un actor más activo en el fortalecimiento de la cultura cívica y el seguimiento de la acción pública.
- iii) El acceso a la entrega de servicios públicos y trámites digitales, disponibles en todo momento y lugar, que acerquen al gobierno y al individuo.
- iv) La generación de mecanismos de denuncia ciudadana de actos negativos o conductas delictivas que vulneren la seguridad de la población.

2. México Incluyente

El objetivo de inclusión social enfatizado en el PND se sustenta en varias estrategias cuya efectividad se relaciona directamente con las TIC. En este sentido, la digitalización que promueve la Estrategia, contribuye a lograr un México incluyente ya que:

- i) Facilita que el gobierno provea acceso a servicios públicos de calidad, promoviendo así la inclusión social.
- ii) Posibilita que los derechos humanos sean garantizados con independencia de la condición social de las personas.
- iii) Permite, además, el ejercicio de los derechos humanos que están directamente relacionados con las TIC.
- iv) Contribuye a la accesibilidad para personas con alguna discapacidad, y con ello, a su plena inclusión social.
- v) Potencializa el acceso a los servicios de salud, mediante el empleo de las TIC para generar una política digital integral de salud.

3. México con Educación de Calidad

Dentro del PND, la educación es considerada un factor determinante en el desarrollo integral de las personas y de la población. La formación y fortalecimiento del capital humano de alto nivel están ligados al avance de la digitalización y la adopción y uso de las TIC; para tal fin es necesario desarrollar un ecosistema científico-tecnológico vinculado a instituciones educativas, centros de investigación y sectores público y privado en torno al desarrollo de una infraestructura científica y tecnológica. En este sentido, los objetivos que la Estrategia plantea contribuyen de manera directa al mejoramiento de la educación, toda vez que la adopción de las TIC permite:

- i) Reducir la probabilidad de deserción escolar al proveer un apoyo más intenso al alumnado en riesgo.
- ii) Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.
- iii) Posibilitar el acceso universal a la cultura.
- iv) Promover la educación a distancia habilitada por tecnologías digitales.

4. México Próspero

Para lograr un México Próspero, la Estrategia Digital Nacional contribuye al crecimiento de la economía de las siguientes formas:

- i) Facilita el desarrollo de un ecosistema de la economía digital.
- ii) Contribuye a la eficiencia de procesos productivos, la apertura de nuevos mercados y la interacción en la economía global. Todo esto estimula el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales.
- iii) Promueve el empleo de calidad, lo que incluye la disminución de la informalidad y la creación de empleos formales, mediante:
 - a. La creación de empleo en los sectores directamente vinculados con la Estrategia, como el sector telecomunicaciones, los servicios profesionales y construcción.
 - b. La generación de empleos en sectores que proveen insumos a la industria de telecomunicaciones, como la siderurgia, productos eléctricos, entre otros.
 - c. La creación de nuevos negocios basados en tecnologías digitales, como el comercio electrónico, distribución de contenidos digitales, mercado de aplicaciones móviles, redes sociales y la industria creativa en Internet.

5. México con Responsabilidad Global

Dentro de la sociedad global, México requiere retomar un papel más activo y fortalecer su presencia como país a nivel mundial. Lo anterior podrá impulsarse mediante la Estrategia Digital Nacional, ya que ésta posibilitará:

- i) La integración con las naciones desarrolladas, para el desarrollo de infraestructura de tecnologías digitales; la cooperación internacional que reduzca el costo de integración regional; la cooperación cultural, científica y técnica; y el acercamiento de los sectores empresarios con el resto del mundo.
- ii) La consolidación de la red de representaciones diplomáticas como instrumento eficaz de difusión y promoción de los contenidos culturales y la imagen de México mediante actividades de gran impacto.
- iii) La mejora de los sistemas de gestión en materia de migración.

En suma, la Estrategia Digital Nacional será importante para que México se posicione en el plano internacional —con liderazgo, responsabilidad y compromiso— donde las TIC son piezas clave para el desarrollo de la sociedad global en la era digital.

2. Integración de la Estrategia Digital Nacional a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En esta sección se identifican las estrategias que integran cada una de las metas del PND, sobre las que la Estrategia ejerce un impacto positivo.

**ESTRATEGIA
DIGITAL
NACIONAL**

**Cuadro 13.
Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 impactadas
por la Digitalización**

METAS NACIONALES	ESTRATEGIAS DEL PND QUE SON IMPACTADAS POR LA ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL
MÉXICO EN PAZ	<p>Alentar acciones que promuevan la construcción de la ciudadanía como eje de la relación entre el Estado y la sociedad.</p> <p>Desplegar canales de comunicación que permitan a la ciudadanía participar en la garantía de la seguridad nacional.</p> <p>Combatir la corrupción mediante procesos de vigilancia respecto a la actuación del personal del Estado.</p> <p>Proveer acceso a un contexto transparente de la actuación ministerial.</p> <p>Promoción del desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.</p>
MÉXICO INCLUYENTE	<p>Mejoramiento de la calidad de vida en hogares con carencias.</p> <p>Desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Garantizar el acceso y la calidad de los servicios de salud, con independencia de la condición social.</p>
MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD	<p>Desarrollo profesional de los maestros.</p> <p>Modernización de “talleres, laboratorios e instalaciones” pedagógicas</p> <p>Incorporación de TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje.</p> <p>Ampliación de la operación de los sistemas de apoyo tutorial.</p> <p>Ampliación de oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.</p> <p>Acceso universal a la cultura.</p> <p>Impulso de una cultura emprendedora en la educación superior.</p> <p>Formación y fortalecimiento del capital humano de alto nivel.</p> <p>Desarrollo de ecosistemas científico-tecnológicos regionales.</p> <p>Vinculación de instituciones de educación superior y centros de investigación con los sectores público y privado.</p> <p>Desarrollo de una infraestructura científica y tecnológica.</p>
MÉXICO PRÓSPERO	<p>Generar un crecimiento económico sustentable e incluyente que esté basado en un desarrollo integral y equilibrado de todos los mexicanos.</p> <p>Promoción de empleo de calidad.</p> <p>Facilitar y proveer de condiciones propicias para el desarrollo de la creatividad y la innovación en la economía.</p>
MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL	<p>Consolidación de la relación con Estados Unidos y Canadá para la promoción de competitividad regional y convergencia.</p> <p>Integración con las naciones de América Central y el Caribe.</p> <p>Cooperación cultural, científica y técnica con Europa.</p> <p>Acercamiento de los sectores empresarios con Asia-Pacífico.</p> <p>Consolidación de la red de representaciones diplomáticas como instrumento eficaz de difusión y promoción.</p>

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

Así, queda claro que la Estrategia Digital Nacional ayuda a que se cumplan de manera directa las metas nacionales y estrategias contempladas por el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. De manera aún más específica, el cuadro 20 muestra el impacto de cada uno de los cinco objetivos de la Estrategia Digital Nacional dentro de las metas y estrategias del PND:

Cuadro 14. Impacto de la EDN en las metas nacionales del PND 2013-2018⁵¹

METAS NACIONALES	ESTRATEGIA DEL PND QUE ES IMPACTADA POR LA ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL	SALUD UNIVERSAL Y EFECTIVA	TRANSFORMACIÓN GUBERNAMENTAL	EDUCACIÓN DE CALIDAD	ECONOMÍA DIGITAL	SEGURIDAD CIUDADANA
MÉXICO EN PAZ	Promover la construcción de la ciudadanía como eje de la relación entre el Estado y la sociedad.		✓	✓		✓
	Desplegar canales de comunicación que permitan a la ciudadanía participar en la garantía de la seguridad nacional.		✓	✓		✓
	Combatir la corrupción mediante procesos de vigilancia respecto a la actuación del personal del Estado.		✓	✓		
	Proveer acceso a un contexto transparente de la actuación ministerial.		✓	✓		
	Promoción de capacidades y modelos de gestión para lograr administraciones públicas efectivas.			✓		
MÉXICO INCLUYENTE	Mejoramiento de la calidad de vida en hogares con carencias.	✓		✓		
	Desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas.			✓	✓	
	Garantizar el acceso universal y la calidad de los servicios de salud.	✓			✓	
MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD	Desarrollo profesional de los maestros.			✓	✓	
	Modernización de talleres, laboratorios e instalaciones pedagógicas.		✓		✓	
	Incorporación de TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje.		✓	✓	✓	

^{51/} El impacto de la Estrategia Digital Nacional podría ser extendido a otras metas del Plan Nacional de Desarrollo. El análisis de impacto en el cuadro 1 es realizado a título indicativo.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

METAS NACIONALES	ÁREA DE IMPACTO DE LA DIGITALIZACIÓN	SALUD UNIVERSAL Y EFECTIVA	TRANSFORMACIÓN GUBERNAMENTAL	EDUCACIÓN DE CALIDAD	ECONOMÍA DIGITAL	SEGURIDAD CIUDADANA
MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD	Ampliación de la operación de los sistemas de apoyo tutorial.		✓	✓		
	Ampliación de oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores.			✓	✓	
	Acceso universal a la cultura.			✓	✓	
	Impulso de una "cultura emprendedora" en la educación superior.				✓	
	Formación y fortalecimiento del capital humano de alto nivel.				✓	
	Desarrollo de "ecosistemas científico-tecnológicos" regionales.				✓	
	Vinculación de instituciones de educación superior y centros de investigación con los sectores público y privado.				✓	
	Garantizar el acceso universal y la calidad de los servicios de salud.				✓	
	Desarrollo de una infraestructura científica y tecnológica.		✓		✓	
MÉXICO PRÓSPERO	Generar crecimiento económico sustentable e incluyente.			✓	✓	
	Promoción de empleo de calidad.			✓	✓	
	Facilitar y proveer condiciones propicias para la innovación en la economía.			✓	✓	
MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL	Consolidación de la relación con Estados Unidos y Canadá para la promoción de competitividad regional y convergencia.		✓		✓	
	Integración con las naciones de América Central y el Caribe.		✓		✓	
	Cooperación cultural, científica y técnica con Europa.		✓	✓	✓	
	Acercamiento de los sectores empresarios con Asia-Pacífico.				✓	
	Consolidación de la red de representaciones diplomáticas como instrumento eficaz de difusión y promoción.		✓			

Consideraciones finales

La Estrategia Digital Nacional articula las políticas públicas tendientes a la digitalización de México mediante cinco objetivos que se desarrollan en 23 objetivos secundarios, con sus respectivas líneas de acción, y por medio de cinco habilitadores centrales que permitirán alcanzar los objetivos referidos. Todos estos componentes de la presente Estrategia, fueron descritos en detalle en el presente texto.

La guía de acción clave de la presente Estrategia es que en todo momento se asegure que la digitalización se convierta en un instrumento para el desarrollo de México. Específicamente, la meta es que México se convierta en el país líder en digitalización en América Latina, y se posicione con un nivel de digitalización similar al promedio de la OCDE para el año 2018, de conformidad con el indicador establecido en el *Programa para un Gobierno Abierto, Cercano y Moderno*, publicado en el 30 de agosto de 2013.

La incorporación de las TIC en todos los aspectos de la vida cotidiana de las personas, organizaciones y el gobierno, tiene múltiples beneficios que se traducen en una mejora en la calidad de vida de las personas. La evidencia empírica ha mostrado que la digitalización impacta en el crecimiento del Producto Interno Bruto, la creación de empleos, la innovación, la transparencia y la entrega efectiva de servicios públicos, entre otros aspectos.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

Por ese impacto positivo en el desarrollo del país, la Estrategia Digital Nacional, como documento central de la política digital del Gobierno de la República, plantea acciones que constituyen un esfuerzo sin precedentes por ordenar y sistematizar la política de digitalización, en respuesta a las crecientes exigencias de un mundo que cada vez se integra más a la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

La Estrategia Digital Nacional es un documento vivo que evolucionará conforme tenga lugar su implementación, y será complementada por otros documentos que se orienten a la definición y desarrollo de proyectos específicos y medidas de política pública que conforman cada una de las líneas de acción aquí plasmadas.

GLOSARIO

Arquitectura Tecnológica de la Administración Pública Federal: marco que establece los componentes tecnológicos que se deben utilizar para un mejor funcionamiento de la Administración Pública Federal (APF), de manera que se pueda asegurar la interoperabilidad, seguridad y operación de los servicios que proporciona la APF.

Banca móvil: oferta de servicios financieros (transacciones monetarias, ahorro, crédito y seguros) a través de dispositivos móviles, principalmente haciendo uso de teléfonos celulares.

Banda ancha: capacidad de transmisión de datos con efecto de incrementar la velocidad del flujo de información.

Brecha digital: se refiere a la desigualdad en el acceso a las TIC.

Comercio electrónico: se refiere a la venta de productos y servicios a través de medios electrónicos, como Internet y otras redes informáticas

Cómputo en la nube: modelo de prestación de servicios tecnológicos y empresariales en Internet, en donde la información se encuentra en servidores de Internet y no en dispositivos de almacenamiento, lo cual permite mayor seguridad y rapidez en el acceso a la misma, así como mayor volumen de transferencia de datos en menor tiempo.

Comunicación digital: orientación del gobierno para brindar información a través de medios digitales y que tengan como centro a la ciudadanía.

Conectividad: grado de conexión entre entidades sociales, gubernamentales y de cualquier índole entre sí, lo cual involucra el nivel de despliegue de infraestructura en el país.

Datos abiertos: información pública accesible en línea de manera gratuita, en formatos legibles por máquina, y que cuenten con una licencia para ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que únicamente se encuentran sujetos al requerimiento de atribución.

Digitalización: proceso social que implica transformaciones políticas, económicas y sociales asociadas con la adopción masiva de las TIC.

Economía digital: adopción de las TIC en los procesos de negocio, tales como la producción, comercialización, proveeduría, entre otros, las cuales tienen un impacto positivo en la sociedad, en las empresas, en los servicios y en los consumidores.

Espectro radioeléctrico: medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas que son empleadas en comunicaciones inalámbricas para transmitir información (datos, imágenes, voz, sonido, etc.).

Expediente Clínico Electrónico (ECE): conjunto de información almacenada en medios electrónicos centrada en el paciente, que documenta la atención médica prestada por profesionales de la salud con arreglo a las disposiciones sanitarias, dentro de un establecimiento de salud. El sistema por el que se administra un Expediente Clínico Electrónico es un Sistema de Información de Registro Electrónico para la Salud.

Fibra óptica: medio de transmisión de datos mediante pulsos de luz, utilizadas en telecomunicaciones debido a su capacidad para enviar una gran cantidad de datos a grandes distancias.

Firma Electrónica Avanzada: el conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control, de manera que está vinculada únicamente al mismo y a los datos a los que se refiere, lo que permite que sea detectable cualquier modificación ulterior de éstos, la cual produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

Gobierno Abierto: implica una transformación en la relación que el gobierno tiene con la sociedad, caracterizada por establecer canales de comunicación directa y formas de colaboración con los ciudadanos, con el objetivo de alcanzar una mayor rendición de cuentas, eficiencia y eficacia en las acciones del gobierno.

Gobierno Digital: consiste en la adopción de las TIC en el gobierno para mejorar la provisión de bienes y servicios, el mejoramiento de la eficacia y eficiencia administrativa.

Habilidad digital: habilidades y conocimientos para el desarrollo personal en cualquier situación de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Implica desde la capacidad para usar dispositivos digitales (computadoras, teléfonos inteligentes, entre otros) hasta hacer uso de Internet, de tal forma que puedan ser aprovechados para en todas las actividades de las personas (sociales, relación con el gobierno o económicas).

Inclusión digital: es la democratización del acceso a las TIC de tal forma que toda la población pueda insertarse con éxito en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Industrias creativas: se refiere a aquellas industrias que combinan la creación, la producción y la comercialización de contenidos creativos que contienen intangibles y que son de naturaleza cultural; asimismo, incluye aquellas en las que el producto o servicio contiene un elemento artístico o creativo substancial e incluye sectores como la arquitectura y publicidad.

Innovación cívica: esquemas para generar soluciones innovadoras para problemas públicos a través de la participación de la sociedad civil.

Interconexión: *“la forma por la cual diferentes redes están conectadas para permitir el tráfico pasar entre ellas, incluyendo el conducir el tráfico sobre la red de un operador por cuenta de otro operador o proveedor del servicio” (OCDE) y “los arreglos comerciales y técnicos bajo los cuales los proveedores de servicios conectan sus equipos, redes y servicios para permitir a los consumidores acceder a servicios y redes de otros proveedores de servicios” (UIT).*

Interoperabilidad: capacidad de los sistemas de información para intercambiar datos y facilitar el uso común de información y conocimientos.

IPv6: nueva versión del protocolo de Internet (IP) y diseñada para reemplazar al protocolo de Internet versión 4 (IPv4).

Neutralidad Tecnológica: postura de la Administración Pública ante los proveedores de bienes y servicios informáticos, quienes tienen derecho a la libre elección de tecnología.

Neutralidad de la red: principio que busca que no exista cualquier tipo de restricción o discriminación para la transmisión de datos en Internet.

Puntos de intercambio de tráfico de banda ancha (IXP o Internet Exchange Points): infraestructura física a través de la cual los proveedores de servicios de Internet intercambian el tráfico de Internet entre sus redes.

Seguridad de la información y protección de datos: conjunto de medidas preventivas y reactivas de las organizaciones y de los sistemas tecnológicos que permitan resguardar y proteger la información buscando mantener la confidencialidad, la disponibilidad e integridad de la misma.

Sociedad de la Información y el Conocimiento: hace referencia a las transformaciones de la sociedad que comprende dimensiones éticas, sociales, políticas, económicas, entre otras, a causa de la adopción masiva de las TIC.

Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC): medios de información y canales de comunicación integrados en una misma herramienta tecnológica que permiten una comunicación interactiva, capaz de generar información y compartir conocimiento.

Telemedicina: prestación de servicios médicos a distancia mediante el uso de las TIC, tales como consultas, diagnósticos e incluso cirugías a distancia y en tiempo real.

Telesalud: suministro de servicios de salud por profesionales, para los cuales la distancia constituye un factor crítico, haciendo uso de las TIC con el objetivo de intercambiar información válida para mejorar la calidad de la salud del individuo y de las comunidades.

Troncal: conexiones principales troncales de Internet, compuestas por enrutadores comerciales, gubernamentales, universitarios y otros de gran capacidad interconectados que llevan los datos entre países y continentes. No debe confundirse con el backhaul, que son las redes que comunican al backbone con las redes locales o de última milla.

Universidades digitales: Instituciones de educación superior que ofrecen cursos en línea y a distancia.

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

Anexo: Índice de Digitalización establecido en el *Programa para un Gobierno Abierto, Cercano y Moderno*.

FICHA DE INDICADOR	
ELEMENTO	CARACTERÍSTICAS
INDICADOR	Índice de Digitalización (ID).
OBJETIVO TRANSVERSAL	5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.
DESCRIPCIÓN GENERAL	Mide el efecto acumulativo de la adopción y uso de las TIC en el tejido económico y social de un país determinado, a través de su integración en tres niveles: individual, empresas económicas y sociedades. El índice identifica cuatro fases de desarrollo en digitalización: 1) Avanzados (ID > 50); 2) Transicionales (35 < ID < 50); 3) Emergentes (20 < ID < 35); 4) Limitados (ID < 20).
OBSERVACIONES	El índice ha sido calculado para 184 países, con datos a partir del año 2004. Está integrado por 6 componentes: 1) Asequibilidad. Toma en cuenta el costo residencial de línea fija, el costo de telefonía móvil y el costo de Banda Ancha, los tres ajustados por PIB per cápita. 2) Confiabilidad. Es la inversión por habitante (móvil, banda ancha y fijo). 3) Acceso. Mide, a través de distintas métricas, la penetración y cobertura de la infraestructura de redes. 4) Capacidad. Mide la capacidad de acceso a internet en kbps/usuario, así como la velocidad de Banda Ancha. 5) Uso. Toma en cuenta el comercio electrónico como porcentaje del comercio minorista, el índice de gobierno electrónico basado en Internet, el porcentaje de usuarios de Internet, el gasto en servicios de telefonía móvil por usuario, los visitantes únicos per cápita a la red social dominante y el uso de mensajes de texto por abonado. 6) Capital humano. Contempla el porcentaje de ingenieros respecto de la población total y la fuerza de trabajo con educación secundaria como porcentaje de la población activa.
FRECUENCIA DE MEDICIÓN	ANNUAL
FUENTE	KATZ, R., KOPUTROUPIS, P. Y CALLORDA, F. "THE LATIN AMERICAN PATH TOWARDS DIGITIZATION".
REFERENCIAS ADICIONALES	COORDINACIÓN DE ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL. OFICINA DE LA PRESIDENCIA.
37.05	META 2018
LÍNEA BASE 2011	59.29

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL

Componentes del índice de digitalización,

PILARES	COMPONENTES	DEFINICIÓN
ASEQUIBILIDAD	Costo Residencial de Línea Fija ajustado por el PIB per cápita.	Tarifa de Línea Fija Residencial (llamada de 3 minutos a línea fija en tarifa pico) ajustada por el PIB per cápita.
		Costo de Conexión de Línea Fija Residencial ajustado por el PIB per cápita.
	Costo de Telefonía Móvil ajustado por el PIB per cápita.	Tarifa prepaga de Telefonía Móvil (llamada de 1 minuto fuera de la red en tarifa pico) ajustada por el PIB per cápita.
		Tarifa de conexión para Telefonía Móvil Prepaga ajustada por el PIB per cápita.
	Costo de Banda Ancha Fija ajustado por el PIB per cápita.	Costo mensual de una conexión de banda ancha fija ajustada por el PIB per cápita.
CONFIABILIDAD DE REDES	Inversión por habitante (móvil, banda ancha y fijo).	Inversión en Telefonía Móvil por habitante.
		Inversión en Banda Ancha por habitante.
		Inversión en Telefonía Fija por habitante.
ACCESIBILIDAD	Penetración de Redes.	Penetración de Banda Ancha Fija.
		Penetración de Telefonía Móvil.
	Otras métricas de penetración y de cobertura de infraestructura.	Penetración Banda Ancha Móvil.
		Penetración de computadoras en la población.
		Cobertura de la Red de Telefonía Móvil.
CAPACIDAD	Velocidad de Banda Ancha.	Capacidad de Acceso Internacional a Internet (kbps/usuario).
	Capacidad de Acceso Internacional a Internet.	Velocidad de la Banda Ancha (pico de Mbps, Promedio de Mbps).
UTILIZACIÓN	Comercio electrónico.	Comercio electrónico como porcentaje del comercio minorista.
	Gobierno electrónico.	Índice de gobierno electrónico basado en Internet.
	Uso de Internet.	Porcentaje de usuarios de Internet.
	Gasto en servicios de datos.	Visitantes únicos per cápita a la red social dominante.
	Acceso a redes sociales.	Gasto en datos, SMS y servicios de valor agregado como porcentaje del ingreso por usuario móvil.
	Tráfico de mensajes de texto.	Uso de mensajes de texto por abonado.
CAPITAL HUMANO	Ingenieros.	Ingenieros como porcentaje de la población total.
	Mano de Obra Calificada.	Fuerza de trabajo con educación secundaria como porcentaje de la población activa.



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

ALFABETIZACIÓN DIGITAL EN MÉXICO



D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

ÍNDICE

Alfabetización Digital	1
Definición	
Antecedentes	
Programas	
Tabla	4
Hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones por tipo de equipo, 2001 a 2013	
Tabla	5
Resultados de la encuesta sobre disponibilidad y uso de las tecnologías de la información en el año 2013.	
Hogares con computadora 2013	
Hogares con Internet 2013	
Tabla	6
Usuarios de Internet	
Usuarios con televisor	
Conclusiones	7



ALFABETIZACIÓN DIGITAL

Consiste en la habilidad que desarrollan los seres humanos para localizar y organizar información empleando la tecnología, logrando con ello una mejor comprensión sobre determinado tema. A las personas que tienen éste conocimiento, se les facilita la comunicación y su trabajo resulta ser más eficiente y de mejor calidad, aunado a que la comunicación con otras personas con similares conocimientos resulta ser mejor.

La alfabetización digital, no sólo implica el saber utilizar una computadora, sino que está dirigida a desarrollar las habilidades para resumir, buscar y transmitir información obtenida mediante tecnología digital, una persona que tiene la capacidad para interactuar con la sociedad con estas habilidades, se le llama ciudadano digital.

El alfabetismo digital también previene la creencia de falsas alarmas que se difunden en la red o son el resultado de manipulaciones fotográficas. Los fraudes por e-mail y el phishing (*o suplantación de identidad*) a menudo se aprovechan de los analfabetos digitales perjudicándolos económicamente y haciéndolos vulnerables al robo de identidad.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), informó que en el 2013, los usuarios de Internet registraron un aumento del 12.5% respecto al 2012. Del conjunto de usuarios de Internet, el grupo de población de entre 12 a 34 años, es el que más utiliza el servicio de internet, con una participación del 62.6 por ciento.

La Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información¹ reveló que al mes de abril de 2013, 49.4 millones de personas son usuarios de una computadora y 46.0 millones utilizan Internet en el país.

En México hay 11.1 millones de hogares equipados con computadora, lo que representa un 35.8% del total de hogares en el país y significa un crecimiento de 13.3% con relación al 2012.

¹<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/comunicados/especiales/2013/noviembre/comunica46.pdf>



D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

La encuesta también registró que en entidades como el Distrito Federal, Baja California Sur y Baja California, cinco de cada diez hogares cuentan con computadora, mientras que en Chiapas y Oaxaca menos de dos de cada diez hogares tiene acceso a este equipo.

El INEGI informó que en cuanto a conectividad 9.5 millones de hogares cuentan con conexión a Internet, lo cual representa 30.7% del total en México, lo que significa un crecimiento del 20.6% respecto de 2012.

La encuesta permite captar los principales lugares de acceso; así, entre el conjunto de usuarios de computadora, los más frecuentemente reportados en el 2013, fueron: el hogar (58.9%), sitio público (33.0%) y en el trabajo (22.7%).

Al considerar la composición de usuarios de computadora por sexo, los hombres tienen una participación del 49.9% y las mujeres el 50.1%; en cuanto a usuarios de internet las mujeres representan el 50.0% y los hombres el 50.0 por ciento.

Considerando los tres principales usos de Internet que capta la encuesta, predominaron los que la emplearon para obtener información de carácter general, seguido del grupo que la utilizó para realizar actividades de comunicación como mensajería o recibir o enviar correos electrónicos, para actividades de entretenimiento, y de los que la empleó como apoyo a las actividades escolares.

Por su parte, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, implementó una serie de acciones para contribuir a la alfabetización digital en México, por ejemplo la implementación del **Programa de Alfabetización Digital**, el programa MI COMPU.MX², éste último consistente en la dotación de equipos de cómputo a alumnos de quinto y sexto grado de primaria, equipos que tienen instalado contenido didáctico enfocado no solo a los alumnos, sino también a sus familias.

Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), han demostrado que contribuyen de manera eficiente a mejorar las posibilidades de comunicación entre los individuos y las familias, y a desarrollar nuevas habilidades y formas del conocimiento, lo que hace necesario conocer el uso que los individuos hacen de estas tecnologías: cómo y

² <http://www.basica.primariatic.sep.gob.mx/>



D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

para qué la utilizan, con qué frecuencia lo hacen y el impacto que tienen en la vida cotidiana.

La difusión de los resultados del Módulo sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (MODUTIH) 2013³ presenta información por entidad federativa sobre la temática referida. Este esfuerzo de ampliar la disponibilidad de información al ámbito estatal fue posible gracias al apoyo y colaboración de la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El MODUTIH 2013, tuvo como objetivo generar información estadística que permitiera conocer la disponibilidad y el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en los hogares, considerando a los integrantes de la población de seis y más años de edad.

Finalmente, la alfabetización digital, ayuda para que la gente se pueda comunicar y mantenerse al día de las tendencias sociales. El alfabetismo en las redes sociales y en sitios Web ayuda a mantenerse en contacto con otros, transmitir información en el momento adecuado y a realizar diversas actividades como puede ser adquisición o venta de bienes y servicios.

³ <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/modulos/endutih/endutih2013/>
Av. Congreso de la Unión No. 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, Código Postal 15960, México, D.F.
Tel.: 5036-0000 Lada s/ costo 01800-122-6272, Extensión 58106.



D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones por tipo de equipo, 2001 a 2013

Tipo	2001 ^a		2002 ^a		2004 ^b		2005 ^b		2006 ^c		2007 ^d		2008 ^e		2009 ^e		2010 ^f		2011 ^g		2012 ^h		2013 ^h	
	Absolutos	Por ciento																						
Hogares con computadora	2757980	11.8	3727071	15.2	4689043	18	4729762	18.6	5491495	20.6	5937125	22.1	7127054	25.7	7460463	26.8	8444621	29.8	9030198	30	9835865	32.2	11146494	35.8
Hogares con conexión a Internet	1454744	6.2	1827095	7.5	2264178	8.7	2294221	9	2698062	10.1	3221631	12	3751870	13.5	5119437	18.4	6289743	22.2	6994654	23.3	7933788	26	9574027	30.7
Hogares con televisión	21520421	91.9	22937622	93.6	23883044	91.7	23654375	92.8	24860176	93.4	25037949	93.3	25885390	93.2	26513772	95.1	26834313	94.7	28472673	94.7	29007139	94.9	29546248	94.9
Hogares con televisión de paga	3168446	13.5	3768301	15.4	5035133	19.3	4971739	19.5	5604026	21	6628141	24.7	6640609	23.9	7584194	27.2	7558855	26.7	9125418	30.4	9849450	32.2	11438370	36.7
Hogares con servicio de telefonía	9444818	40.3	11116339	45.4	15628958	59.9	16451779	64.1	17734962	66.6	19783939	73.7	20967438	75.5	22101364	79.3	22838360	80.6	24702793	82.2	25555685	83.6	26633946	85.5
Solamente línea fija	9444818	40.3	11116339	45.4	6444411	24.6	5674024	22.1	5181467	19.5	4980808	18.6	4021955	14.5	2779125	10	2621672	9.2	2428536	8.1	2218203	7.3	1994280	6.4
Solamente telefonía celular	ND	NA	ND	NA	3116474	12	3930826	15.3	4788012	18	5559115	20.7	6760936	24.3	9231992	33.1	9636128	34	11452219	38.1	12726769	41.7	13551803	43.5
Hogares con telefonía fija y celular	ND	NA	ND	NA	6068073	23.3	6846929	26.7	7765483	29.2	9244016	34.4	10184547	36.7	10090247	36.2	10580560	37.3	10822038	36	10610713	34.7	11087863	35.6
Hogares con radio	ND	NA	ND	NA	ND	NA	22749209	89.3	23539771	88.4	23823506	88.8	24246259	87.3	23134541	83	23398102	82.5	24343337	81	24219298	79.3	23954367	76.9
Hogares con energía eléctrica	ND	NA	25787060	96.1	27464711	98.9	27587340	98.9	28158436	99.3	29812291	99.2	30298815	99.2	30930300	99.3								

Nota: Proporciones respecto del total de hogares.

Las cifras del 2013 están conciliadas conforme las proyecciones demográficas del CONAPO de abril de 2013. En su oportunidad se presentarán los correspondientes ajustes para años previos.

a Cifras correspondientes al mes de diciembre.

b Cifras correspondientes al mes de junio.

c Cifras correspondientes al mes de abril.

d Cifras correspondientes al mes de marzo.

e Cifras correspondientes al mes de julio.

f Cifras correspondientes al mes de mayo.

g Cifras preliminares al mes de abril.

h A partir del 2004 incluye hogares que de manera simultánea tienen línea telefónica fija y celular.

NA No aplicable.

ND No disponible.

Fuente:

INEGI. Módulo sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares.

Fecha de actualización: 27 de noviembre de 2013



D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE DISPONIBILIDAD Y USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN EL AÑO 2013.

Hogares con computadora 2013	% de Hogares con computadora 2013	Crecimiento 2012-2013	Usuarios de computadora 2013	Crecimiento 2012-2013
11.1 millones	35.8%	13.3%	49.4 millones	10.6%

Hogares con Internet 2013	% de Hogares con Internet 2013	Crecimiento 2012-2013	Usuarios de Internet * 2013	Crecimiento 2012-2013
9.5 millones	30.7%	20.6%	46.0 millones	12.5%

* Incluye a los que declararon que el principal equipo de conexión es un teléfono celular, iphone o similar.

Distribución de usuarios de computadora por sexo, 2012 y 2013				
Sexo	2012	Porcentaje	2013	Porcentaje
Mujeres	21.8 millones	49.0%	24.7 millones	50.1%
Hombres	22.8 millones	51.0%	24.7 millones	49.9%

Distribución de usuarios de Internet * por sexo y rango de edad, 2012 y 2013				
Sexo y edad	2012	Porcentaje	2013	Porcentaje
Mujeres	20.0 millones	49.0%	23.0 millones	50.0%
Hombres	20.8 millones	51.0%	23.0 millones	50.0%
12 a 17 años	9.9 millones	24.2%	10.8 millones	23.6%
18 a 24 años	8.4 millones	20.6%	9.6 millones	20.9%
25 a 34 años	7.9 millones	19.4%	8.3 millones	18.1%
35 a 44 años	4.9 millones	12.1%	6.0 millones	13.2%

* Incluye a los que declararon que el principal equipo de conexión es un teléfono celular, iphone o similar.



D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Usuarios de Internet * por principal tipo de uso, 2013		
Actividad	Total de usuarios	Porcentaje
Para obtener información	29.6 millones personas	64.3%
Para comunicarse	19.3 millones personas	42.1%
Para entretenimiento	16.6 millones personas	36.2%
Para apoyar la educación/capacitación	16.1 millones personas	35.1%
Para acceder a redes sociales	15.8 millones personas	34.5%
Para operaciones bancarias en línea	765 mil personas	1.7%
Para interactuar con el gobierno	581 mil personas	1.3%

* Incluye a los que declararon que el principal equipo de conexión es un teléfono celular, iphone o similar.

Hogares con Televisor, 2013	
Tecnología	Porcentaje del total de hogares
Televisor digital	25.8%
Sólo Televisor analógico	69.0%

FUENTE: www.inegi.org.mx



D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Conclusiones

Tanto la Comisión de la Comunidad Europea, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han asegurado que las habilidades clave para vivir en una sociedad basada en conocimiento, incluyen habilidades básicas de computación. Hoy en día, el ambiente de trabajo exige grandes habilidades en el manejo de la información ya que ésta es la materia prima más importante en una sociedad basada en conocimiento.

Por esta razón, la sociedad actual demanda personas capaces de manejar la información sin importar el medio en que ésta se encuentre, incluyendo por supuesto los medios digitales. A esta capacidad de interactuar efectivamente en un ambiente electrónico, de manejar las herramientas computacionales y además de aprovechar la información que éstas pueden almacenar y transmitir, es a lo que se conoce como alfabetismo o alfabetización digital. El alfabetismo digital se estudia bajo el concepto de la llamada brecha digital, la cual puede ser interpretada de forma simplista como la diferencia de acceso y uso de las TIC (Tecnologías de la Información y de la Comunicación) entre personas y países.

El analfabetismo digital es una realidad y no es sólo una problemática de los países en desarrollo, sino de todos los países del mundo. Sin embargo, la magnitud del problema parece acentuarse en países con mayores desigualdades, tal es el caso de los países en desarrollo como México donde, según la INEGI, sólo el 35.8% de la población son usuarios de computadoras y el 30.7% son usuarios de Internet. Además de estos números, no debemos olvidar que el solo acceso a las TIC no garantiza que una persona sea competente en su uso. Esto nos da una idea del nivel de analfabetismo digital del país. La realidad del analfabetismo en México no parece tener nada de virtual, sin embargo la dimensión de esta realidad de momento parece desconocida.

Para poder implementar alguna estrategia como país para desarrollar las competencias en TIC, es decir, para terminar con el analfabetismo digital, primero tendríamos que responder al menos un par de cuestionamientos: ¿cómo podemos medir el alfabetismo digital en México?, ¿cuál es el grado de alfabetismo digital en México? Responder a estas preguntas es un gran reto al que como país debemos empezar a enfrentarnos.



D. EN D. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ
DIPUTADO FEDERAL

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Finalmente se puede mencionar que respecto a la alfabetización digital en un sentido amplio, se pueden considerar las siguientes características en una persona:

1. Capacidad para realizar juicios de valor informados acerca de la información que se obtenga en línea, que se iguala al “arte del pensamiento crítico”.
2. Destrezas de construcción del conocimiento; construir un “conjunto de información fiable” proveniente de diversas fuentes, con la “capacidad de recoger y evaluar tanto el hecho como la opinión”.
3. Habilidades de búsqueda, esencialmente basadas en motores de búsqueda en Internet.
4. Gestión del “flujo de multimedia”, utilizando filtros y agentes; creación de una «estrategia personal de información», con selección de fuentes y mecanismos de distribución.
5. Capacidad para comprender un problema y seguir un conjunto de pasos para resolver esa necesidad de información.
6. Valoración de las herramientas del sistema como apoyo a los formatos tradicionales del contenido.
7. Entre otras.



INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS DERECHOS HUMANOS

35. La inseguridad generada por la criminalidad y la violencia en las Américas constituye un grave problema donde está en juego la vigencia de los derechos humanos. Las políticas sobre seguridad ciudadana deben ser evaluadas desde la perspectiva del respeto y garantía de los derechos humanos. Por un lado las obligaciones negativas de abstención y respeto y, por otro, las obligaciones positivas vinculadas a la adopción de medidas de prevención. Asimismo, la invocación efectiva de los derechos involucran obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de asegurar y obligaciones de promover el derecho en cuestión. La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien^[32].

36. Una de las dimensiones principales de las obligaciones estatales se vincula al esclarecimiento judicial de conductas, con miras a eliminar la impunidad y lograr su no repetición. Tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han condenado la impunidad de hechos que vulneran derechos fundamentales ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares. Sin duda la adecuada y eficaz administración de justicia por parte del Poder Judicial, y en la medida correspondiente por entes disciplinarios, tiene un rol fundamental no sólo en términos de reparación del daño causado a los afectados, sino también en términos de disminución del riesgo y el alcance del fenómeno.

A. Las obligaciones de los Estados conforme a la Convención Americana

37. La Convención Americana protege los derechos a la vida (artículo 4), la integridad personal (artículo 5) y la libertad (artículo 7), entre otros relacionados con la seguridad ciudadana, cuyo contenido será materia de análisis en capítulos posteriores de este informe. Asimismo, el artículo 1 de la Convención Americana establece que

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El alcance de esta disposición ha sido analizado reiteradamente por la Comisión y la Corte a los efectos de determinar el concepto de obligaciones positivas en materia de derechos humanos. La Corte, específicamente, ha establecido jurisprudencia firme en cuanto a que

la protección de la ley la constituyen, básicamente, los recursos que ésta dispone

para la protección de los derechos garantizados por la Convención, los cuales, a la luz de la obligación positiva que el artículo 1 contempla para los Estados, de respetarlos y garantizarlos, implica, como ya lo dijo la Corte, el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos^[33].

Por su parte, el alcance del concepto jurídico de obligaciones positivas dentro del Sistema Interamericano se complementa por el Artículo 2 de la Convención Americana, que dispone:

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

La Corte ha manifestado en reiteradas oportunidades que

(...) el deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes: por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías. Más aún, esta adopción de medidas se hace necesaria cuando hay evidencia de prácticas contrarias a la Convención Americana en cualquier materia^[34].

Las obligaciones asumidas internacionalmente por los Estados Miembros deben ser cumplidas de buena fe conforme a lo establecido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en sus artículos 26, 27 y 31^[35].

38. Antes de abordar los temas directamente relacionados con las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y a fin de comprender el posible alcance de la responsabilidad internacional del Estado respecto de situaciones vinculadas al tema, corresponde explorar los criterios o factores de atribución de responsabilidad estatal establecidos en la Convención Americana, así como su interpretación por la Comisión y la Corte en informes y sentencias sobre casos individuales relevantes. A grandes rasgos, las personas bajo la jurisdicción del Estado pueden ver sus derechos fundamentales comprometidos ya sea por conductas de agentes estatales o por conductas delincuenciales de particulares que en caso de no ser esclarecidas generan responsabilidad estatal por incumplimiento con la obligación de brindar protección judicial. En el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad, la responsabilidad estatal también surge frente a la ausencia de medidas de prevención del daño. También se analizará el caso particular de las obligaciones reforzadas bajo la Convención de Belém do Pará.

1. Responsabilidad del Estado por conductas de sus agentes y de terceros

39. El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte en todo su alcance. En efecto, dicho artículo impone a los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el Derecho Internacional general. Es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes

realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia^[36]. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. En estos supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste.

40. También puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que

dicha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención^[37].

2. La obligación de adoptar medidas para prevenir la vulneración de derechos vinculados a la seguridad ciudadana

41. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales^[38].

42. Al mismo tiempo, los Estados no son responsables por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implican una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto u omisión de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía^[39].

43. Los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter esencial en la Convención y conforme al artículo 27.2 forman parte del núcleo inderogable de derechos que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas. No basta que los Estados se abstengan de violar estos derechos, sino que deben adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre^[40]. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para evitar la vulneración del derecho a la vida. La observancia del artículo 4, en

conjunción con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida^[411], conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción^[421].

44. Bajo el derecho internacional existe un deber primario del Estado de asegurar el derecho a la vida, a través del establecimiento de disposiciones de derecho penal efectivas para disuadir la comisión de delitos contra las personas, apoyadas por una maquinaria de implementación de la ley para la prevención, supresión y castigo del incumplimiento de esas disposiciones. También se extiende, en ciertas circunstancias, a una obligación positiva de las autoridades de tomar medidas preventivas operativas para proteger a un individuo o grupo de individuos, cuya vida esté en riesgo por actos criminales de otros individuos. Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitarlos^[431]. En situaciones de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, los deberes de adoptar medidas positivas de prevención y protección a cargo del Estado se ven acentuados en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención.

3. La obligación de investigar

45. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana deriva de la obligación general de garantía establecida en su artículo 1.1 en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado^[441] y las garantías del debido proceso y protección judicial de los artículos 8 y 25. A la luz de ese deber, toda vez que las autoridades estatales tengan conocimiento sobre una conducta que haya afectado los derechos protegidos en la Convención Americana y sea perseguible de oficio, deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y el enjuiciamiento y eventual castigo de los autores. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación^[451]. La investigación debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.

46. La obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en la Convención Americana se mantiene cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación. En el caso de que las conductas en cuestión sean atribuibles a particulares, de no ser investigadas con seriedad, comprometerían la responsabilidad internacional del Estado en carácter de auxiliador^[461]. En los casos en los que las conductas en cuestión puedan involucrar la participación de agentes estatales, los Estados tienen una especial obligación de esclarecer los hechos y juzgar a los responsables^[471]. Por último, en los casos que involucran la comisión de violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, la Corte ha establecido que resultan inadmisibles las amnistías, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, que pretendan impedir la investigación y, en su caso, la sanción de los responsables^[481]. En el caso de los crímenes de lesa humanidad, la Corte ha establecido que éstos producen la violación de una serie de derechos inderogables reconocidos en la Convención Americana, que no pueden quedar impunes. Asimismo, la Corte ha determinado que la investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y castigo de todos los

responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales^[49]. En estos casos la adopción de leyes de amnistía con las características conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad de los crímenes de lesa humanidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana^[50].

4. Las obligaciones reforzadas en materia de violencia contra la mujer conforme a la Convención de Belém do Pará

47. En el caso de delitos que involucran violencia contra la mujer los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada con base en la Convención de Belém do Pará. La Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”^[51] y en su artículo 7.b obliga a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Dado que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará, debe determinarse en el caso particular si los actos de violencia se encuentran influenciados por un contexto de discriminación contra la mujer^[52]. En los casos en los que se demuestre que hechos de violencia perpetrados contra una mujer se enmarcan en las obligaciones asumidas por los Estados parte de la Convención de Belém do Pará, corresponde determinar si las autoridades han cumplido con su deber de garantía de los derechos afectados (vida, integridad personal, libertad, según corresponda) conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana y al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, que complementa el *corpus juris* internacional en materia de prevención y sanción de la violencia contra la mujer.

48. El deber de los Estados de investigar efectivamente tiene alcances adicionales cuando una mujer ve afectado su derecho a la vida, integridad física o su libertad personal, en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres en vista del imperativo de reiterar la condena de la sociedad y mantener la confianza de las mujeres en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia^[53]. En su informe temático sobre “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia” la Comisión indicó que

[I]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales^[54].

Según ha señalado la Corte Interamericana, en los casos en los que se incumple con la obligación de investigar conductas delictivas que involucran a la violencia contra la mujer, la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada. Esto favorece la perpetuación y la aceptación social del fenómeno, la inseguridad y la desconfianza en la administración de justicia^[55]. La Corte también ha señalado que la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer. En ese sentido, ha encontrado que en casos que involucran violencia contra la mujer e impunidad, influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer, los Estados son responsables por incumplir con el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención, en relación con el deber de garantía de los derechos violados en perjuicio de las víctimas y sus familiares^[56].

49. En cuanto al deber de prevención, los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado y efectivo marco jurídico de protección, y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante factores de riesgo y denuncias de violencia contra la mujer^[57]. Por su parte, la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU ha proporcionado directrices sobre qué medidas deben tomar los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, a saber: ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer; sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer^[58].

B. La caracterización de una política pública sobre seguridad ciudadana

50. La construcción de una política sobre seguridad ciudadana debe incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado. Estos se encuentran constituidos por el marco jurídico emanado de los instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como por los pronunciamientos y la jurisprudencia de los organismos de contralor que integran los diferentes sistemas de protección. Los estándares establecen orientaciones generales, determinando mínimos de protección que deben ser necesariamente respetados por el Estado. La Comisión reitera que ha recordado a los Estados Miembros en varias oportunidades su obligación de garantizar la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho dentro del pleno respeto de los derechos humanos^[59]. Es a partir de esta premisa que los Estados Miembros deben definir y llevar adelante las medidas necesarias para garantizar los derechos más vulnerables frente a contextos críticos de altos niveles de violencia y criminalidad, desde que la Comisión ya ha mencionado que “(...) la violencia y la delincuencia afectan gravemente la vigencia del Estado de Derecho (...)”^[60].

51. El diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en la región tienen que estar definidos además por el encuadre que proporcionan los principios internacionales de derechos humanos, especialmente, los principios de participación, rendición de cuentas, y no-discriminación. Según las definiciones más aceptadas en el plano internacional: (1) el principio de participación implica que “toda persona y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y significativamente en el desarrollo, como así también a contribuir y disfrutar del desarrollo civil, económico, social, y político, donde pueden ser realizados los derechos humanos y libertades fundamentales”; (2) el principio de rendición de cuentas o de “responsabilidad e imperio de la ley” establece que “los Estados deben responder por el cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido tienen que cumplir con las normas legales y estándares contenidos en los instrumentos de derechos humanos. En caso de no cumplir con sus deberes, los titulares de derechos agraviados están facultados para iniciar procesos judiciales para la reparación apropiada de daños ante un tribunal o juzgado competente según las reglas y procedimientos legales”; y (3) el principio de no discriminación alude a que “todos los individuos son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad inherente de toda persona. Todos los seres humanos tienen derechos sin discriminación de ninguna clase en base a la raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otra condición, según ha sido explicado por los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos”^[61].

52. A juicio de la Comisión, de los aspectos desarrollados en los párrafos anteriores se deriva que la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública,

entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad^[62]. Una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados. Según las definiciones más aceptadas, las políticas públicas se caracterizan por ser: (1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); (2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); (3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); (4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y (5) intergubernamentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales)^[63].

53. Por otra parte, necesariamente las políticas públicas deben ser sustentables, debido a que, por su naturaleza, requieren tiempos de ejecución en el mediano y largo plazo. Esta característica significa que la implementación de una política pública no puede medirse de acuerdo a la duración de un período de gobierno. En consecuencia, cualquier clase de política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que es también central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región. La construcción de una política sustentable sobre seguridad ciudadana enfrenta obstáculos a partir de la manipulación de la inseguridad subjetiva con objetivos exclusivamente político-partidarios, escenario que se advierte claramente en algunos países de la región durante los períodos electorales. Esto no significa que pueda existir algún tema vedado para el amplio debate público. Por el contrario, el intercambio de ideas, las presentaciones de propuestas alternativas para solucionar los grandes temas que concitan la preocupación de las personas que viven en una sociedad, y la demanda ciudadana orientada a la rendición de cuentas de las autoridades públicas, son elementos constitutivos de una sociedad democrática. Sin embargo, la Comisión anota que en el hemisferio, en los últimos años, y a partir de la alta sensibilidad de la población frente al impacto de los actos de violencia o el crecimiento de determinados delitos, puede verificarse un manejo del tema de la inseguridad ciudadana se relaciona más con el desarrollo de debates electorales con interés en el corto plazo, que en el objetivo de informar adecuadamente a la sociedad y de convocar a las instituciones públicas, las organizaciones sociales, medios masivos de comunicación y a la comunidad en general, a reflexionar sobre los factores que inciden sobre esta problemática, y sobre las medidas realmente eficaces para mejorar las condiciones de vida de la población frente a la amenaza de la violencia y el delito.

54. Este concepto de política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales, a los efectos que los Estados Miembros puedan cumplir cabalmente sus obligaciones internacionales de protección y garantía. En este sentido, la referencia al enfoque de derechos en las políticas públicas debe ser entendido en dos dimensiones, diferentes pero complementarias: por una parte, los estándares y principios de derechos humanos aportan una guía u hoja de ruta para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; y, por otra parte, y a la vez, los Estados deben desarrollar políticas públicas que tengan como objetivo la realización de estos derechos^[64].

55. Los Estados miembros deben diseñar e implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos como instrumento para cumplir rigurosamente con las obligaciones, de tipo negativo y de tipo positivo, asumidas, en especial, en el marco del Sistema Interamericano respecto a los derechos comprometidos con la seguridad ciudadana. Al respecto, la Comisión ya ha manifestado anteriormente que “considera que existe una impostergable necesidad de que los Estados reflexionen sobre el tema y adopten medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos^[65]. En definitiva, y a partir de los desarrollos precedentes, para la Comisión, una política pública sobre seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos

es aquella que incorpora el desarrollo de acciones simultáneas en tres áreas estratégicas: el área institucional, el área normativa y el área preventiva^[66]. De esta forma se da satisfacción a dos de los requisitos esenciales de una política pública, como son la integralidad y la multilateralidad.

56. El área institucional tiene que ver con la capacidad operativa del aparato estatal para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Respecto a la política pública de seguridad ciudadana, los aspectos operativo-institucionales se relacionan, fundamentalmente, con los recursos humanos y materiales asignados al poder judicial; el ministerio público; la defensa pública; las fuerzas policiales y el sistema penitenciario. En este sentido, los Estados Miembros deben construir indicadores confiables que permitan evaluar, en forma permanente, entre otros aspectos: (1) los recursos humanos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo; (2) los mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional de los agentes estatales que integran las instituciones mencionadas; (3) las condiciones de trabajo y remuneración de estos funcionarios; y (4) el equipamiento; medios de transporte y comunicaciones disponible para el cumplimiento de las funciones asignadas. Específicamente respecto al sistema penitenciario y las fuerzas policiales, la Comisión destaca especialmente el pronunciamiento de las más altas autoridades de los Estados Miembros con competencia en materia de seguridad ciudadana, en relación con

(...) fortalecer y, cuando corresponda, establecer políticas y programas para la modernización de los sistemas penitenciarios de los Estados Miembros y para el diseño de modelos sustentables de reinserción social, con especial atención a los jóvenes; (...) promover la modernización de la gestión policial, incorporando en la misma la transparencia y la rendición de cuentas, fortalecer la profesionalización de los cuerpos de seguridad y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes lo integran (...)^[67].

57. El área normativa de la política pública de seguridad ciudadana se refiere a la adecuación del marco jurídico, tanto a las necesidades para la prevención o represión del delito y la violencia, como para el desarrollo del procedimiento penal o la gestión penitenciaria. En esta dirección, la legislación interna debe articular equilibradamente las potestades de las instituciones estatales (sistema judicial, policial y penitenciario) con las garantías de los derechos humanos. Las normas que tienen que ver con la política de seguridad ciudadana establecen, en la generalidad de los casos, limitaciones o restricciones al ejercicio de algunos derechos humanos. Por lo tanto, en cualquier circunstancia, el respeto al principio de legalidad establece que estas normas deben tener jerarquía de ley, tanto en el sentido material, como en el sentido formal. En esta dirección se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al analizar el artículo 30 de la Convención Americana^[68]. Las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos deben interpretarse armónicamente, lo que implica, por una parte, la ponderación entre derechos de igual jerarquía que muchas veces entran en conflicto; y por otra parte, la necesidad de que el ordenamiento jurídico de los Estados Miembros pueda establecer que el ejercicio de determinados derechos humanos puede ser regulado, y, por ende, ser objeto de alguna forma de restricción o limitación^[69]. La Comisión reitera que los principios de legalidad, respeto del Estado de Derecho, dignidad de la persona humana, excepcionalidad e igualdad y no discriminación, establecen los límites para cualquier forma de restricción o limitación en el ejercicio de los derechos humanos, específicamente en cuanto a las acciones que implementen los Estados miembros de la OEA para enfrentar los problemas generados por la delincuencia y la violencia^[70]. A la vez, se destaca muy especialmente que otros derechos, consagrados en el Sistema Interamericano, nunca pueden ser objeto de suspensión^[71].

58. En el área preventiva se incluyen responsabilidades que exceden las competencias asignadas a la administración de justicia y la policía. En este caso, y siguiendo la definición de política pública adoptada, se incorporan aquí las acciones no punitivas que deben implementar otras agencias estatales (del gobierno central y de los gobiernos locales) en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y los medios de

comunicación^[72]. Se trata de medidas de prevención social, comunitaria y situacional, que tienen como objetivo intervenir sobre los factores posibilitadores o factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad^[73]. Los responsables de diseñar la política pública de seguridad ciudadana deben tener en cuenta, inclusive, los resultados en función de la ecuación costo-beneficio de las medidas de prevención frente a las medidas de represión de la violencia y el delito^[74].

59. La Comisión reitera que una política pública de seguridad ciudadana debe ocuparse de las diferentes dimensiones de los problemas que originan la criminalidad y la violencia, y por tanto, es necesario que sus intervenciones conduzcan a su abordaje integral. Sin perjuicio de ello, y atendiendo a la experiencia de los planes y programas implementados en la región en los últimos años, las acciones que los Estados Miembros de la OEA lleven adelante para enfrentar la violencia y la criminalidad, deben otorgarle una especial centralidad a las medidas de prevención. Estas medidas de prevención deben abarcar un amplio espectro, que atienda a algunos cambios culturales en la región como elemento que favorece la reproducción de la violencia, así como la incidencia de la exclusión y la marginación, que han dañado seriamente el tejido social en las últimas décadas. En esa línea se han pronunciado las autoridades del hemisferio a cargo de la seguridad ciudadana, en el momento de señalar la necesidad de que se adopten medidas con el objetivo de

(...) promover políticas públicas de estado, en coordinación con las instituciones relevantes destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad (...) promover los programas educativos, especialmente en las escuelas, así como ampliar la concientización de los diferentes actores de la sociedad en temas de prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad^[75].

60. Las experiencias de prevención más exitosas en el hemisferio han tenido como objetivo central enfrentar los factores que posibilitan la reproducción de la violencia en el espacio local. En ese sentido, se ha trabajado en medidas para reducir el consumo de alcohol y limitar y regularizar el porte de armas por particulares. Asimismo, se destacan los esfuerzos para el rediseño urbano, la generación y mantenimiento de espacios públicos amigables y los sistemas de transporte. También debe hacerse expresa mención a la creación de bolsas de trabajo en las zonas de mayor violencia de las ciudades. En el plano institucional, los programas exitosos apostaron a la profesionalización de la policía y la implementación de programas para mejorar la relación entre la policía y las comunidades locales. Asimismo, se destacan experiencias que han tenido efectos positivos a partir de una gestión de la seguridad basada en una adecuada información sobre la realidad objetiva y subjetiva de la violencia y la delincuencia, incorporando sistemas de construcción de indicadores, recolección de datos, y trabajo a partir de mapas georeferenciados para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. En el mismo sentido, deben citarse los programas dirigidos a trabajar sobre los factores posibilitadores de la violencia y el delito en espacios concretos, como es el caso de los que impulsan técnicas de resolución no violenta de conflictos en los centros educativos; programas de desarrollo infantil temprano y de apoyo para las familias con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de mayor vulnerabilidad ante el delito o la violencia. Por su parte, desde el punto de vista de la prevención terciaria, debe hacerse expresa mención al trabajo con personas jóvenes que ya han cometido delitos, mediante programas de penas alternativas a la prisión, que hagan efectiva la responsabilidad del victimario, en dirección de la debida compensación, mediante la reparación a la víctima o el trabajo comunitario, de los daños generados por su comportamiento ilícito^[76].

61. Las obligaciones positivas asumidas por los Estados implican que éstos deben generar las condiciones para que la política pública sobre seguridad ciudadana contemple prioritariamente el funcionamiento de una estructura institucional eficiente, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el

control de la violencia y el delito. En este sentido, la Comisión señala su preocupación por las debilidades verificadas históricamente en la región respecto a la creación de una institucionalidad que permita una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican, especialmente, en las siguientes áreas temáticas: (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito; (2) la privatización de los servicios de seguridad; (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; (4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.

1. La atención a las víctimas de la violencia y el delito

62. La "Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder" de Naciones Unidas" define como "víctima de la violencia y el delito" a

todas las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

En los términos de la misma Declaración, podrá considerarse "víctima" a una persona, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización^[77].

63. La Comisión se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre las obligaciones de los Estados Miembros respecto a las víctimas de la violencia y el delito, conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana que establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento, la cual comprende el deber de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados partes tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos protegidos en la Convención Americana. La Comisión ha establecido en el contexto de casos individuales que los hechos ilícitos violatorios de los derechos humanos aunque inicialmente no resulten directamente imputables a agentes del Estado, pueden acarrear la responsabilidad internacional del Estado por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para esclarecerla en los términos requeridos por la Convención^[78].

64. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha sostenido que el deber de garantía se ve vulnerado toda vez que el aparato del Estado actúa de modo que no se restablezca a la víctima en la plenitud de sus derechos y que la impunidad deja a las víctimas y a sus familiares en estado de total indefensión^[79]. La Corte ha establecido que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos^[80].

65. En la misma dirección, la Comisión, citando a la Corte, se ha pronunciado respecto al deber de los Estados de evitar y combatir la impunidad, definida como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana"^[81].

66. En consecuencia, y a partir de lo sostenido en los párrafos anteriores, los

Estados Miembros son responsables ante la ciudadanía por la implementación de planes y programas eficaces para la prevención del delito y la violencia, a partir de una estrategia que involucre diferentes campos de la institucionalidad estatal: desde el sistema de control judicial-policial, hasta las medidas de prevención social, comunitaria o situacional que deben ejecutar las entidades del sector educación, salud o trabajo, entre otros, comprometiéndose, además, a los gobiernos nacionales y locales. Cuando, a pesar de esta actividad preventiva, se producen víctimas de delitos o hechos violentos, al Estado tiene la obligación de brindar a éstas la debida atención, conforme a los estándares internacionales. En especial, el Estado debe contar con una institucionalidad adecuada para aplicar protocolos de intervención eficaces, en los términos establecidos por la ya mencionada “Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder” de Naciones Unidas, que establece orientaciones precisas respecto al acceso a la justicia y el trato digno y respetuoso; resarcimiento a cargo del victimario; indemnización supletoria por parte del Estado; y asistencia material, médica, psicológica y social para las víctimas del delito o la violencia. En forma complementaria, los Estados Miembros deben tener presente, en lo que sea procedente a esta materia, lo establecido en los “Principios Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves al Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones”, también aprobados en el ámbito de Naciones Unidas^[82].

67. Los Estados Miembros deben dar adecuado cumplimiento a sus obligaciones positivas respecto a los derechos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, transformando el contenido de estas orientaciones en un marco normativo institucional, a la vez que disponiendo las asignaciones presupuestales indispensables, para hacer viables las respuestas operativas a las víctimas de la violencia y el delito. Entre otros aspectos, el marco normativo y las prácticas institucionales deben tener en cuenta las necesidades de capacitación del personal policial, judicial, de salud y de los servicios sociales oficiales; la existencia de protocolos de intervención comunes a todas las áreas del Estado involucradas; y el funcionamiento de una infraestructura apropiada. Del mismo modo, la Comisión recuerda que “la participación de las víctimas en las distintas etapas procesales constituye garantía del derecho a la verdad y la justicia, forma parte de la compleja estructura de pesos y contra pesos del proceso penal y favorece la fiscalización ciudadana de los actos del Estado”^[83].

68. La Comisión ha establecido que cuando se genera un daño a personas identificadas como miembros de grupos vulnerables y se verifica un patrón general de negligencia y falta de efectividad para procesar y condenar a los agresores, el Estado no sólo incumple con su obligación de esclarecer un crimen, sino también su obligación de prevenir prácticas degradantes. La Comisión ha manifestado que

Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia [...], al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos^[84].

La Comisión ha establecido que a fin de garantizar el derecho a la no discriminación, los Estados están en la obligación de adoptar medidas de acción positiva y de establecer distinciones basadas en desigualdades de hecho. En un caso sobre patrones de discriminación y violencia policial contra jóvenes pertenecientes a un grupo social especialmente vulnerable por su condición racial y social, la Comisión estableció que la situación de la víctima ameritaba la adopción de medidas positivas en su favor, incluyendo el trato igualitario ante la ley (artículo 24 de la Convención Americana) y el respeto a la presunción de inocencia (artículo 8 de la Convención Americana).^[85] La Comisión indicó que en ese tipo de casos

la omisión de medidas de acción afirmativa para revertir o cambiar situaciones discriminatorias, *de iure* o *de facto*, en perjuicio de determinado grupo de personas, genera la responsabilidad internacional del Estado (..) Si bien las leyes (..) no presentan discriminación y se garantiza *prima facie* una aparente

igualdad, en la realidad de los hechos la situación es otra, pues los estudios disponibles indican el sesgo seguido por la policía del estado, consistente en el empleo de una violencia innecesaria para con las personas sometidas a sus procedimientos, especialmente sobre aquellos individuos con caracteres inherentes a la raza negra, residentes en las *favelas* o zonas marginales. Este proceder en muchos casos lleva a la muerte del afectado. Es por ello que la simple promulgación de leyes sin efecto práctico alguno no garantiza el pleno goce y ejercicio de derechos.^[86]

No basta con que haya formalmente disposiciones legales que garanticen la igualdad, sino que éstas deben ser efectivas, es decir, deben dar resultados o respuestas necesarias para la protección de los derechos contemplados en la Convención Americana.

69. En términos de la reparación del daño, sin perjuicio de la universalidad de los servicios que debe prestar el Estado, éste debe garantizar el funcionamiento de sistemas adecuados de atención a las víctimas de la violencia o el delito cuando se trata de mujeres; niños, niñas o adolescentes; adultos mayores; población indígena o afrodescendiente.^[87] La Comisión ha señalado en anteriores oportunidades que los Estados Miembros deben disponer de personal especializado en todas las instituciones del sistema de seguridad ciudadana, que esté en condiciones de brindar un servicio de calidad al conjunto de la población, haciendo efectivo, de esta forma, el principio de igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana.^[88]

2. La privatización de la seguridad ciudadana

70. Es un hecho evidente que, en los últimos veinticinco años, las empresas privadas que ofrecen servicios de seguridad se han reproducido de manera constante en las Américas. En muchos casos, el número de empleados de estas empresas privadas superan con creces las plazas que los Estados Miembros asignan a sus fuerzas policiales. Estudios recientes ponen en evidencia el crecimiento que la oferta privada de seguridad está teniendo a nivel mundial. En este sentido, estas investigaciones señalan que, en el período anterior a la actual crisis económica internacional, los emprendimientos privados comerciales o industriales relacionados con la seguridad en los principales mercados del mundo mostraron un extraordinario crecimiento, que llegó entre los años 2001 y 2005 a tasas que oscilaron entre el 8 y el 9 %, lo que implica un incremento dos veces más rápido que el conjunto de la economía mundial, siendo superadas solamente por el crecimiento de la industria del automóvil en ese período.^[89] En América Latina, el crecimiento del mercado de bienes y servicios de seguridad privada en los últimos quince años se estima en un 11 %.^[90]

71. La Comisión se ha manifestado también oportunamente sobre algunos problemas relacionados a la creciente intervención de las empresas privadas en la prestación de servicios de seguridad. En este sentido, ha subrayado que “la falta de registro legal de las policías privadas favorece la inexistencia de control estatal de las actividades llevadas adelante por las mismas, en ocasiones delictivas, y facilita la comisión de abusos”. En este mismo sentido, la Comisión señaló la ausencia de procedimientos de control sobre las empresas privadas de seguridad, a la vez que expresó su preocupación por las denuncias presentadas acerca de casos de violaciones a los derechos individuales cometidos por sus empleados.^[91]

72. Los Estados Miembros, en cumplimiento a su deber de garantía de los derechos humanos comprometidos en las políticas de seguridad ciudadana, deben asumir las funciones de prevención, disuasión y represión del delito y la violencia, por ser los depositarios del monopolio de la fuerza legítima. La privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo.

73. En los países donde el funcionamiento de empresas privadas de seguridad esté autorizado de acuerdo a las normas que rigen la actividad económica, la presencia en el mercado de este tipo de emprendimientos debe ser debidamente regulada por las autoridades públicas. En especial, debe señalarse la necesidad de que el ordenamiento jurídico interno regule las funciones que pueden cumplir las empresas privadas de seguridad; el tipo de armamento y medios materiales que están autorizadas a utilizar; los mecanismos adecuados para el control de sus actividades; la implementación de un registro público; a la vez que definir un sistema para que estos emprendimientos privados informen regularmente sobre los contratos que ejecutan, especificando puntualmente el tipo de actividades que desempeñan. Del mismo modo, las autoridades públicas deben exigir el cumplimiento de los requisitos de selección y capacitación de las personas contratadas por las empresas de seguridad privada, regulando con detalle cuáles son las instituciones públicas que están en condiciones de extender certificados de habilitación para sus empleados^[92]. En todo caso, y de acuerdo a la definición adoptada por la Comisión en este informe, las empresas privadas solamente brindan servicios de seguridad o custodia de bienes y valores, y no son un complemento o un sucedáneo a las obligaciones de los Estados Miembros en materia de seguridad ciudadana, ya que la garantía de los derechos humanos vinculados a esta última es una responsabilidad estatal indelegable.

3. La gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana

74. La Comisión entiende por gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana la capacidad institucional por parte de las autoridades legítimas de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención y control de la violencia y el delito^[93]. En la región, históricamente estas responsabilidades fueron delegadas, en muchos casos informalmente, por el sistema político a las fuerzas de seguridad. Como consecuencia de esto, las decisiones sobre la seguridad de las personas y sus bienes respondieron primordialmente a los intereses de esas fuerzas, siendo asumidas con total autonomía del resto de las políticas públicas, y sin ningún tipo de control por parte de la ciudadanía. Entre otros efectos negativos, la situación mencionada favoreció, en muchos casos, los abusos y las desviaciones de poder por parte de las fuerzas de seguridad^[94]. Esta debilidad institucional y el desgobierno político civil de la seguridad ciudadana, constituyen un evidente incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros en relación a sus deberes respecto a los derechos humanos comprometidos en la política pública de seguridad ciudadana^[95].

75. Las dificultades respecto a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana se pusieron especialmente en evidencia cuando muchos países del hemisferio comenzaron la recuperación de sus sistemas democráticos en los últimos cinco lustros, después de varios años de guerras civiles, gobiernos autoritarios o dictaduras militares. Sin desconocer los déficits institucionales tradicionales de la región, la ausencia del Estado de Derecho durante esos períodos potenció el problema. La Comisión ya se ha manifestado respecto a las consecuencias de la debilidad de la institucionalidad democrática respecto a la vigencia de los derechos humanos. En ese plano, sostuvo oportunamente que

el sistema democrático y la vigencia del estado de derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos. El estado de derecho a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos implica el buen funcionamiento del Estado, y el cumplimiento efectivo y equitativo de sus responsabilidades en materia de justicia, seguridad, educación o salud. En definitiva, el estado de derecho implica pleno respeto y ejercicio efectivo de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los habitantes de los Estados garantizando que se acceda a mejores y mayores formas de protección de los valores de la dignidad humana^[96].

76. A los efectos de no dañar el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y favorecer el ejercicio del control de la ciudadanía sobre el sistema político es

imprescindible que las autoridades gubernamentales legítimamente electas asuman en su totalidad la responsabilidad de diseñar e implementar la política pública de seguridad ciudadana. Para ello, en la estructura del gobierno, los ministerios o secretarías de Estado con responsabilidad sobre el sector seguridad ciudadana deben contar con funcionarios técnico-políticos capacitados en las diferentes profesiones relacionadas con la seguridad ciudadana, para definir y tomar decisiones en las áreas definidas de esta política pública. Al mismo tiempo, los parlamentos también deben contar con una estructura de asesoramiento profesional que le permita realizar un eficaz control político sobre las medidas que se implementen para prevenir y controlar la violencia y el delito. Complementariamente, los Estados Miembros deben habilitar y facilitar el funcionamiento de mecanismos de participación de la sociedad civil que hagan efectivas las acciones de control democrático, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los responsables de las instituciones a cargo de la política pública de seguridad ciudadana.

4. La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales

77. La Comisión se ha referido en reiteradas ocasiones a la misión insustituible de las fuerzas policiales para el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Al respecto, ha manifestado que “la Policía constituye una institución fundamental para la vigencia del Estado de derecho y para garantizar la seguridad de la población. Dada su cobertura nacional y la variedad de sus funciones, es una de las instituciones del Estado que se relaciona más frecuentemente con los ciudadanos”^[97]. Del mismo modo, subrayó que una fuerza policial “honestas, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos”^[98].

78. La Comisión recuerda que, de acuerdo a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley*, los Estados miembros deben tener en cuenta que la labor de las fuerzas policiales “constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios”. Asimismo, estas disposiciones se refieren expresamente al papel fundamental del personal de las fuerzas policiales “en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”^[99], así como en los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que integran el Sistema Interamericano.

79. En el hemisferio existió desde siempre una tensión entre las obligaciones de los Estados Miembros de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y el marco jurídico, la estructura operativa y las prácticas de las fuerzas policiales. En la enorme mayoría de los países de la región, recién a principios de los años noventa comienza a asumirse la magnitud de este problema. En forma consecuente, dan inicio procesos para incorporar cambios de fondo en las instituciones policiales, dirigidos a su modernización y profesionalización, de forma tal que pudieran cumplir eficazmente sus funciones de prevención y control del delito y la violencia, sin afectar los compromisos asumidos por los Estados Miembros en materia de derechos humanos. Este proceso todavía está en plena implementación, y pueden verificarse importantes avances, pero también permanentes retrocesos a las formas tradicionales de ejercicio de las funciones policiales en las Américas.

80. Estos procesos de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales en la región deben enfrentar históricas debilidades institucionales. Los cuerpos de policía, en general, no han actualizado la sustancia de su marco doctrinario, más allá de las transformaciones formales que pueden presentarse en esa materia. En esta dirección, en varios países del hemisferio, la doctrina policial se mantiene ligada al concepto de orden público, atendiendo antes a la seguridad del Estado que a las necesidades de las personas o grupos que integran la sociedad. Complementariamente, la referencia a los derechos humanos en la doctrina clásica policial de la región a lo sumo aparece como una referencia

accesoria, nunca vinculada a lo que se entiende corporativamente son los valores o principios que caracterizan la labor policial. Para que una fuerza policial aspire a ser respetuosa de los derechos humanos no sólo requiere de formación teórica sino que debe organizarse, seleccionar su personal, capacitarse permanentemente y realizar sus operaciones profesionales de forma tal de hacer efectivos los derechos humanos de la población a la que sirve.

81. Por otra parte, el despliegue territorial y funcional de las fuerzas policiales responde, en la mayoría de los países de la región, a un modelo reactivo, en detrimento del funcionamiento de un modelo proactivo de trabajo policial, dirigido especialmente a la prevención y la disuasión de la violencia y el delito. Completando este cuadro, la distribución de los recursos humanos y materiales de la policía no responde muchas veces a las necesidades reales de la población, asignándose gran parte de ellos al cumplimiento de tareas administrativas o de apoyo a otras instituciones públicas o entidades privadas que no tienen que ver, directa ni indirectamente, con la seguridad ciudadana. Si bien son recurrentes los reclamos de amplios sectores de la sociedad de incrementar el número de efectivos de las fuerzas policiales como eventual respuesta a la violencia y el delito, en muchos casos, la plantilla del personal policial en el hemisferio supera ampliamente las tasas de policías por habitante aceptadas internacionalmente. En realidad, la dificultad radica en una inadecuada distribución de los efectivos para el cumplimiento de tareas de seguridad, y al modelo de trabajo policial adoptado históricamente en la región.

82. Las funciones de prevención, disuasión y represión del delito, en especial aquél vinculado a la criminalidad organizada, la trata y tráfico de personas o el narcotráfico, requieren de efectivos policiales altamente capacitados en tareas de investigación e inteligencia policial, quienes deben tener, además, a su disposición los equipos y medios materiales adecuados para cumplir con eficacia su tarea. En el hemisferio es común que se verifiquen serias carencias al respecto, lo que favorece la reproducción de la impunidad, incrementando la sensación de inseguridad de la población y su desconfianza hacia las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. Respecto a los servicios de inteligencia policial, la Corte Interamericana ha indicado que

estos organismos deben, *inter alia*: a) ser respetuosos, en todo momento, de los derechos fundamentales de la personas, y b) estar sujetos al control de las autoridades civiles, incluyendo no solo las de la rama ejecutiva, sino también las de los otros poderes públicos, en lo pertinente. Las medidas tendientes a controlar las labores de inteligencia deben ser especialmente rigurosas, puesto que, dadas las condiciones de reserva bajo las que se realizan esas actividades, pueden derivar hacia la comisión de violaciones de los derechos humanos y de ilícitos penales^[100].

83. Las fuerzas policiales deben contar con el personal y la infraestructura especializada para brindar un servicio de calidad según las necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables frente a la violencia y el delito, como las mujeres; los niños, niñas y adolescentes; la población indígena y afrodescendiente y la población migrante. En esta dirección, la Comisión ya se ha pronunciado, destacando que

Si bien la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos no prohíbe todas las distinciones en el tratamiento del goce de los derechos y libertades protegidas, requiere en el fondo que toda distinción admisible se funde en una justificación objetiva y razonable, que impulse un objetivo legítimo, habiendo tenido en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas, y que los medios sean razonables y proporcionados con el fin que se persigue (...) El principio de igualdad también puede, a veces, obligar a los Estados a tomar una acción afirmativa, con carácter temporal, con objeto de atenuar o eliminar condiciones que causen o ayuden a perpetuar la discriminación, incluyendo las vulnerabilidades o desventajas que padecen

grupos particulares, como las minorías y las mujeres^[101].

Corresponde, en este contexto, hacer especial mención a la situación de vulnerabilidad del colectivo integrado por personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, frente al riesgo de discriminación ante situaciones de violencia y criminalidad. Por su parte, la Corte ha señalado que el principio de igualdad ante la ley

pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*^[102].

84. En varias ocasiones la Comisión se ha pronunciado señalando que

ha observado que las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana no toman en cuenta las necesidades específicas de las mujeres. La violencia intrafamiliar y doméstica afecta particularmente a la mujer, pero, en muchos casos, no es tomada en cuenta como un problema de seguridad ciudadana. La invisibilización de la violencia contra la mujer se evidencia en la ausencia de estudios o estadísticas sobre la prevalencia de violencia intrafamiliar o doméstica, así como la poca información que existe sobre la prevalencia de delitos sexuales que afectan principalmente a la mujer^[103].

En consecuencia, la Comisión señala que en los cuerpos de policía de los Estados Miembros deben existir servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de la violencia y el delito, con personal entrenado debidamente y con protocolos de intervención que permitan un trabajo integrado con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, será mayor el impacto de las medidas de prevención, y en su caso, se evitará la victimización secundaria, a la vez que se generarán las condiciones para una eficaz investigación de los hechos y el sometimiento de los responsables a la justicia competente.

85. La Comisión también entiende necesario señalar que en las Américas la regla general ha sido que las mujeres que integran las fuerzas policiales no reciban un trato equitativo y no discriminatorio en cuanto al goce de sus derechos funcionales, en especial en lo que respecta a la asignación de los destinos y cargos, así como al cumplimiento efectivo de todas las funciones operativas propias de esa profesión. Al respecto, la Comisión recuerda a los Estados Miembros que los estándares internacionales sobre este tema atienden a tres aspectos específicos: (1) el acceso al nombramiento para el servicio de policía; (2) la igualdad de oportunidades dentro del servicio de policía; y (3) el despliegue de las funcionarias de policía^[104].

86. Las fuerzas policiales deben ser representativas, en su integración, de la realidad social y cultural de cada país. En especial, y considerando las condiciones particulares de las diferentes sociedades del hemisferio, la Comisión ha hecho referencia a la "necesidad de mantener una fuerza policial multiétnica y pluricultural, en particular fomentando la participación de miembros de los pueblos indígenas y mujeres en distintos organismos del Estado"^[105]. Este requisito está incorporado específicamente en el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, donde se establece que "(...) todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella"^[106]. En la misma dirección, la Comisión ha

recordado a los Estados Miembros que las instituciones del Estado, entre ellas las fuerzas policiales, deben contar con elementos que les permitan una adecuada atención a todas las personas que habitan el territorio del país, respetando todas las manifestaciones culturales, entre ellas, las diversas lenguas o dialectos existentes^[107]. Por su parte, la Corte Interamericana ha desarrollado una extensa jurisprudencia, señalando que:

Existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación. Los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional^[108].

87. Como ya se ha señalado en este informe, los niños, niñas y adolescentes son las principales víctimas de la violencia en el hemisferio. También, en muchos países de la región, las infracciones a la ley penal cometidas por personas menores de dieciocho años de edad afectan seriamente los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana de amplios sectores de la población. Esta situación de mayor vulnerabilidad obliga a los Estados Miembros, en el caso de la intervención de sus fuerzas policiales, a adoptar prácticas y procedimientos especiales para garantizar efectivamente los derechos de este segmento de la población. A partir de la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño^[109], se reconoce en el plano del derecho internacional que los niños, niñas y adolescentes gozan de todos los derechos consagrados para los seres humanos y que es deber de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria, y reconocer la existencia de protecciones jurídicas y derechos específicos de niños, niñas y adolescentes^[110]. No se trata de consagrar en la política pública sobre seguridad ciudadana derechos diferentes para las personas menores de dieciocho años de edad frente al resto de los seres humanos, sino del establecimiento de una protección complementaria para este sector de la población en el ámbito de sus relaciones con el Estado, la sociedad y la familia. Así lo ha sostenido la Corte Interamericana al referirse a las obligaciones de protección especial asumidas por los Estados Miembros. En esa dirección, la Corte ha señalado que “teniendo en consideración el desarrollo físico y emocional” de los niños, niñas y adolescentes, “los estándares internacionales reconocen un derecho adicional y complementario que obliga a los Estados a adoptar medidas de protección especial^[111]”.

88. En la misma dirección, a partir de la doctrina de la protección integral, sustentada en la misma Convención sobre los Derechos del Niño, por *interés superior del niño* puede entenderse otra cosa que la efectividad de todos y cada uno de sus derechos humanos. En otros términos: todas las decisiones que en la familia, la sociedad, o el Estado afecten a una persona menor de dieciocho años de edad tendrán que tener en cuenta, objetiva e indefectiblemente, la vigencia efectiva de la integralidad de tales derechos. Así lo ha entendido la Corte Interamericana al afirmar que “(...) la expresión interés superior del niño, consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el pleno ejercicio de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño^[112]”. La política pública sobre seguridad ciudadana debe tener presente que el interés superior del niño, la niña y el adolescente ya no es el concepto subjetivo e impreciso sometido a la discrecionalidad de los adultos, sino un indicador preciso de la forma como se garantiza el goce efectivo de los derechos las personas que tienen menos de dieciocho años de edad^[113].

89. La Comisión reconoce que la relación entre las fuerzas policiales y el sector de la población constituido por niños, niñas y adolescentes, históricamente ha sido compleja, y se ha desarrollado en medio de marcadas dificultades para una adecuada comunicación. En el contexto que se verifica en varios países de la región, donde el crecimiento de los niveles de violencia y criminalidad ha llevado al reclamo de acciones de mayor represión por parte de

amplios sectores de la sociedad, esa relación se torna aún más difícil. Es por eso que la efectividad de las mencionadas medidas de protección especial, llevadas al plano de la actuación policial, tiene que ver con un marco jurídico adecuado a los estándares internacionales y al funcionamiento de unidades especialmente formadas para intervenir en situaciones que involucran a personas menores de dieciocho años de edad, en tanto víctimas como victimarios de hechos violentos o criminales. Sin perjuicio de esto, es necesario que todo el personal policial reciba una formación básica adecuada sobre la forma de actuar en este tipo de situaciones, y que también incorpore protocolos de intervención, criterios de derivación y facilidades para el trabajo en red con otras instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

90. La política pública sobre seguridad ciudadana también debe prestar atención calificada a la relación de las fuerzas policiales con las personas migrantes y sus familias, reconociendo que las mujeres, niñas, niños y adolescentes en esta condición son los que muestran mayores niveles de vulnerabilidad. En muchos países de la región, las personas migrantes no son solamente estigmatizadas y responsabilizadas por amplios sectores de la población del incremento de la violencia y la delincuencia, sino que son víctimas privilegiadas de la criminalidad y de la violencia estatal y privada. En cuanto a los estándares internacionales respecto a los derechos humanos de las personas migrantes, la Corte y la Comisión Interamericanas han establecido principios sobre: (1) los supuestos para la privación de la libertad de los migrantes; (2) las pautas que rigen sus condiciones de detención en los procesos migratorios; (3) las reglas del debido proceso que deben regir los trámites migratorios; (4) las garantías de defensa legal frente a decisiones de deportación individual y colectivas; y (5) el acceso a derechos sociales básicos de los migrantes en situación irregular, y en especial sus derechos laborales básicos. Muchas veces, estos procesos de exclusión se siguen desarrollando a partir de los mecanismos de “integración parcial” de los migrantes documentados, pero que no llegan a recibir el mismo reconocimiento en sus derechos que las personas nacionales de los países donde se encuentran. A esto deben añadirse riesgos específicos a los derechos humanos de los migrantes y sus familias, constituidos por la trata y el tráfico internacional de personas y la violencia en las zonas de frontera^[114]. Concretamente, la Corte se ha manifestado en cuanto a que en general

los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado^[115].

91. Por otra parte, los Estados Miembros deben tener presente que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, debe regir el sistema de protección de los derechos laborales del personal de las fuerzas policiales. La Comisión se ha pronunciado sobre las condiciones de trabajo de los y las agentes de policía en la gran mayoría de los países de la región, al verificar que “las condiciones materiales en que trabajan no son buenas, y algunos otros aspectos son deplorables. Igualmente los sueldos son muy bajos^[116]”. Los Estados Miembros, entre las medidas positivas para garantizar los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana, deben contar con fuerzas policiales profesionales. Para ello, entre otros instrumentos, es fundamental la vigencia de normas que regulen con precisión la carrera policial. Al respecto, la Comisión ya ha manifestado que considera necesaria la creación de una verdadera carrera policial, que comprenda un riguroso proceso de capacitación con cursos de formación técnica y en derechos humanos, estrictos criterios de selectividad, y un sistema de promoción. Todo ello debería ir acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con sus labores; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado; y

por último, la sanción de los excesos cometidos para depurar los elementos corruptos y delictuosos^[117]. Del mismo modo, la carrera policial debe regular los requisitos para el cese de la función policial, y prever sistemas de seguridad social que garanticen una adecuada calidad de vida del personal una vez producido el retiro.

92. La Comisión recuerda que la doctrina más reconocida en la región menciona, entre los derechos de los miembros de las fuerzas policiales: (1) la remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno, teniendo en cuenta los peligros, responsabilidades y situaciones de estrés a las que se ve enfrentado por su accionar cotidiano, así como la capacidad técnica que su profesión le exige; (2) condiciones de seguridad e higiene en el trabajo; (3) respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios; (4) el régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés; (5) el deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna al funcionario que rehúsa una orden ilegal o violatoria de derechos humanos; (6) recibir, de modo permanente, la formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico-profesional de la transformación cultural. Los hombres y mujeres que integran las fuerzas policiales deben recibir una capacitación y formación operativa permanente en derechos humanos, que sea exhaustiva en materia de evaluación táctica del peligro, de modo que puedan determinar en cada situación si el uso de la fuerza, incluida la fuerza letal, es proporcionado, necesario y lícito^[118].

93. También en cuanto los derechos del personal de las fuerzas policiales, es imprescindible referirse al ejercicio de la libertad sindical. En este sentido, los Estados Miembros deben garantizar al personal que integra las fuerzas policiales derecho de asociarse para la defensa de sus derechos profesionales, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico internacional. El ejercicio de la libertad sindical por parte de funcionarios policiales debe desarrollarse manteniendo una ponderación permanente con el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros respecto a toda la población bajo su jurisdicción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El logro de ese equilibrio determina que la actividad sindical de los funcionarios y funcionarias policiales puede someterse a algunas limitaciones o restricciones que no rigen para otros trabajadores de la actividad pública o privada, propias de una institución sometida a reglas específicas de disciplina y jerarquía y a las necesidades de una sociedad democrática, como se desarrollará oportunamente en este informe al analizar el derecho a la libertad de asociación en su relación con la política pública sobre seguridad ciudadana.

94. Otro aspecto esencial para la carrera profesional de los y las agentes de policía, está constituido por el establecimiento de mecanismos de formación permanente y de especialización. Los Estados Miembros están obligados a actualizar los conocimientos y prácticas profesionales de todo el personal policial, planificando e implementando por medio de las instituciones competentes cursos, seminarios y conferencias, a la vez que proporcionando los materiales de estudio que tengan por objeto la capacitación profesional continua de los y las policías, especialmente, en aquellas materias o técnicas que hayan experimentado mayores modificaciones o evoluciones. El personal policial deberá contar con las mayores facilidades para asistir a actividades de actualización profesional, así como para continuar y profundizar su nivel educativo, en los términos compatibles con la prestación del servicio. Es necesario, como requisito para orientar adecuadamente las actividades de formación y especialización, que las autoridades responsables evalúen periódicamente los conocimientos profesionales del personal de las fuerzas policiales. La Comisión, al analizar la situación de la seguridad ciudadana en la región, ya ha señalado que

(...) buena parte del problema radica en la formación tan precaria de los agentes de la policía (...) Muchos de ellos no han terminado la preparatoria, y en términos generales, la preparación es superficial y escasamente enfocada a lo que es su función básica: la investigación y persecución de los delitos. La

falta de una buena formación, además de que les impide tener una idea clara de la importancia de la legalidad, los hace sentirse incompetentes para actuar dentro de ella. La costumbre de trabajar de una determinada manera, sin control sobre los abusos que puedan cometer, ha creado vicios difíciles de erradicar^[119].

95. Una de las mayores trabas para el debido cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros respecto a los derechos comprometidos en el área de seguridad ciudadana ha sido la carencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, que aseguren una gestión transparente y favorezcan diferentes modalidades de control por parte de la ciudadanía. Esto ya fue señalado en su momento por la Comisión, al expresar que “la situación de la seguridad ciudadana se ve comprometida (...) por la inexistencia de un cuerpo policial eficiente y respetuoso de los derechos humanos que se dedique a la seguridad interna y favorezca el acercamiento entre la Policía y los ciudadanos^[120]”. A estos efectos, es fundamental contar con la estructura institucional y los recursos humanos y materiales funcionales a esa modalidad de gestión, elaborando y comunicando indicadores que sean conocidos por el conjunto de la población, a la vez que definiendo con claridad los medios para verificar el cumplimiento de las metas u objetivos definidos en la política pública de seguridad ciudadana.

96. Desde el punto de vista de las reglas de actuación de las fuerzas policiales, la Comisión advierte acerca de las carencias que se aprecian en varios países de la región, donde no existen normas definidas y claras que establezcan las potestades y los límites de la policía en sus intervenciones. En general, los procedimientos policiales son objeto de regulación por vía administrativa, a través de reglamentos, directrices u órdenes de servicio. Solamente en contadas excepciones los procedimientos policiales están adecuadamente establecidos en una ley. Como ya ha expresado la Comisión en este informe, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, toda limitación o restricción al ejercicio de los derechos humanos debe ser objeto de ley, en sentido formal y material^[121]. La ausencia de un marco jurídico claro, debidamente difundido entre la población, y que constituya la base de la formación de los miembros de las fuerzas policiales, favorece la discrecionalidad en la actuación de los agentes estatales en esta materia, generando las condiciones para que se produzcan situaciones de desviación o abuso de poder^[122].

97. En este sentido, los Estados Miembros, conforme lo establece el principio de legalidad, están obligados a sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia, que regulen estrictamente los procedimientos policiales, en especial, en aquellas actuaciones policiales inmediatas, que se suceden en el espacio temporal anterior a la toma de conocimiento de los hechos por parte del ministerio público o la justicia competente. Estas normas deben ser de estricto conocimiento y cumplimiento por parte de los agentes estatales, a la vez que el Estado debe utilizar todos los medios a su alcance para que las mismas sean del conocimiento público. En este sentido, la Corte Interamericana cita al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su análisis del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto a que

(...) en general y dentro del marco que en él se fija, el Artículo 2 del Pacto deja al arbitrio de los Estados Partes interesados la elección del método de aplicación del propio Pacto en sus territorios. En particular, reconoce que esa aplicación no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes. El Comité considera necesario señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas sometidas a su jurisdicción. Este aspecto exige que los Estados Partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos. (...) A este respecto, es muy importante que los individuos sepan cuáles son sus derechos en virtud del Pacto (y del Protocolo

Facultativo, en su caso) y que todas las autoridades administrativas y judiciales conozcan las obligaciones que ha asumido el Estado Parte en virtud del Pacto^[123].

98. Del mismo modo, la regulación de los procedimientos policiales debe incorporar códigos de ética o principios de actuación policial. En ese marco, la ley debe establecer los procedimientos disciplinarios internos que consagren el debido proceso administrativo, tipificando taxativamente las conductas en que pueden incurrir los efectivos policiales que serán objeto de reproche disciplinario; identificando los organismos competentes; los procedimientos para investigar los hechos en cada caso concreto y las sanciones a imponer, así como los recursos de que dispone el funcionario involucrado para impugnar el fallo. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que pueda estar comprendido el funcionario policial, sobre las que entenderá la justicia ordinaria. Para la Comisión, el funcionamiento adecuado del sistema disciplinario policial (con los organismos de investigación internos encargados de juzgar y sancionar, en su caso, las conductas tipificadas previamente como faltas o infracciones), es un elemento esencial de una policía moderna, profesional y democrática. Esto en la medida que un procedimiento disciplinario que otorgue todas las garantías constitucionales y que funcione sobre la base del principio de celeridad, es un incentivo fundamental para aquellos policías que cumplen con responsabilidad sus tareas, en forma ajustada a derecho. Asimismo, la calidad del sistema disciplinario de una fuerza policial será un elemento de primer orden para erradicar la impunidad e incrementar el grado de confianza que la población tenga en el Estado como depositario de la fuerza pública, ya que podrá percibir que su actuación será transparente, reglada y no discrecional.

99. La Comisión ha prestado atención a estos aspectos en anteriores oportunidades, al señalar su preocupación por las inadecuadas prácticas que realizan algunas fuerzas policiales, “y por la falta de atención debida por parte del Estado”, ya que una policía “honesta, profesional, preparada y eficiente, es la base para desarrollar la confianza de los ciudadanos”. La Comisión subrayó que, mientras exista escepticismo en la población en denunciar hechos delictivos por considerar a la policía

un órgano inadecuado para realizar las debidas investigaciones, se incrementarán los graves casos de justicia privada y en consecuencia la impunidad. Para combatir este problema, la Comisión considera necesaria la creación de una verdadera carrera policial, que comprenda un riguroso proceso de capacitación con cursos de formación técnica y en derechos humanos, estrictos criterios de selectividad, y un sistema de promoción. Todo ello debería ir acompañado de la asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda cumplir con sus labores; el pago de un sueldo justo que dignifique el trabajo y atraiga al personal adecuado; y por último, la sanción de los excesos cometidos para depurar los elementos corruptos y delictuosos^[124].

5. La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana

100. La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno^[125].

101. La preocupación de la Comisión frente a esta situación, que se reitera en varios países de la región, tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema

democrático, pues en éste

es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos^[126].

102. Una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que "(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales"^[127].

103. En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre "los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado"^[128].

104. Un punto especialmente grave a resaltar es que en algunos países de la región la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia. La Comisión ha señalado que, en ciertos casos, las fuerzas armadas "continúan participando en la investigación de los delitos -en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado- en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil"^[129], actividades que, para el buen funcionamiento de un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles, sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial.

105. En definitiva, la Comisión reitera que los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados, en los términos que se han señalado ya en este informe. En esa dirección, la Comisión comparte que "se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir"^[130].

[ÍNDICE | ANTERIOR | PRÓXIMO]

^[121] Ver Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*, 2005.

Disponible en <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>.

^[33] Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C, No. 4, 1988, párrafo 166; *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párrafo 175.

^[34] Corte I.D.H., *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52, párrafo 207; *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C No. 104, párrafo 180; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69, párrafo 178; *Caso La Cantuta Vs. Perú*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C No. 162, párrafo 172.

^[35] Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe." Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: "El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46." Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Regla general de interpretación. "1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado. el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado: b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado; 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones: b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado: c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes." La Corte Interamericana ha definido en su jurisprudencia el contenido y el alcance de la regla *pacta sunt servanda* en relación con las obligaciones internacionales asumidas por los Estados respecto a los derechos humanos. En este punto concreto, el Tribunal expresó que "(...) la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado. (...) el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya *per se* un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto. Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-14/ 94, de 9 de diciembre de 1994, párrafos 50 y 57.

^[36] Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

^[37] Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafos 111 y 112; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrafo 211; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párrafo 91; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C No. 109, párrafo 183; *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C No. 103, párrafo 71; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrafo 111. También en su opinión consultiva sobre *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, la Corte señaló que "[...] se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares. Esto es, de la obligación positiva de asegurar la efectividad de los derechos humanos protegidos, que existe en cabeza de los Estados, se derivan efectos en relación con terceros (*erga omnes*). Dicha obligación ha sido desarrollada por la doctrina jurídica y, particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares." *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados* Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 140. También hizo lo propio al ordenar medidas provisionales para proteger a miembros de grupos o comunidades de actos y amenazas causados por agentes estatales y por terceros particulares.

^[38] Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 166; *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párrafo 149; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párrafo 63; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párrafo 252.

^[39] Ver Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párrafo 280; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 123; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 155; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párrafo 78. Ver también ECHR, *Case of Kiliç v. Turkey*, Judgment of 28 March 2000, párrafos 62 63; y ECHR, *Case of Osman v. the United Kingdom*, Judgment of 28 October 1998, párrafos 115 y 116.

^[40] Corte I.D.H., *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C No. 147, párrafo 81; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146, párrafo 154; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

^[41] Corte I.D.H., *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párrafo 144; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Peru*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párrafo 237; y *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155, párrafo 75.

^[42] Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 120; *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párrafo 237; y *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 155, párrafo 75.

^[43] European Court of Human Rights, *Kiliç v. Turkey*, Judgment of 28 March 2000, Application No. 22492/93, párrafos 62 y 63; *Osman v. the United Kingdom* Judgment of 28 October 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII, párrafos 115 y 116.

^[44] Corte I.D.H., *Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 142; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, párrafo 115; y *Caso Perozo y otros Vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párrafo 298.

^[45] Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 219; *Caso de la Comunidad Muiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párrafo 147; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C No. 120, párrafo 63.

^[46] Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 291. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 145; y *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196, párrafo 78.

^[47] Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 143; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 186, párrafo 144; y *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párrafo 101.

^[48] Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párrafo 41; *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 112; y *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párrafo 402.

^[49] Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 111.

^[50] Corte I.D.H., *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 119.

^[51] Artículo 1 de la Convención de Belém do Pará.

^[52] En su sentencia sobre el Caso González y otros, la Corte determinó que los hechos de violencia materia del caso se inscribían en el contexto de los homicidios de mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, México, que habían sido abordados en informes emitidos por la Relatoría de los Derechos de la Mujer de la CIDH, el CEDAW, Amnistía Internacional y en reconocimientos del propio Estado involucrado ante organismos internacionales, en el sentido que muchos eran manifestaciones de violencia por causas de género. Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

^[53] Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 293.

^[54] CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007.

^[55] Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 400.

^[56] Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 402.

^[57] Corte I.D.H., *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 258.

^[58] Naciones Unidas, La violencia contra la mujer en la familia: Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, UN Doc. E/CN.4/1999/68, 10 de marzo de 1999, párrafo 25.

^[59] CIDH, Comunicado de Prensa 18/06 del 17 de mayo de 2006; Comunicado de Prensa 39/06 del 31 de octubre de 2006; y Comunicado de Prensa 36/07, del 20 de julio de 2007.

^[60] CIDH, *Informe Anual 2003*, Capítulo IV, párrafo 33.

^[61] "Un enfoque de cooperación basado en los derechos humanos. Hacia un entendimiento común entre las Agencias de las Naciones Unidas" disponible en http://www.undg.org/archive_docs/3069-Common_understanding_of_a_rights-based_approach-2.doc.

^[62] Garretón, Roberto, "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas" en *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, Comisión Andina de Juristas, páginas 27 a 48.

^[63] Jiménez Benítez, William "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas" disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf.

^[64] "De otro lado, los estudios sobre el enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas llegan a las siguientes conclusiones: Los derechos humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas. Los derechos humanos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración derechos humanos". Jiménez Benítez, William "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas" disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista12/enfoque_DDHH.pdf.

^[65] CIDH, Comunicado de Prensa 16/07 "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos urge a los Estados a reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos". Washington DC, 15 de marzo de 2007.

^[66] Ver Faroppa Fontana, Juan "La gestión de la seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos", en *Derechos Humanos en el Uruguay*, Informe 2007, Ed. Servicio Paz y Justicia, Montevideo, 2007, páginas 58-60.

^[67] "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, párrafos 6 y 9.

^[68] Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6. "(...) las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención (...) la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes".

^[69] Esta posibilidad ya estaba presente en una de las primeras declaraciones históricas de derechos humanos, la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 1789 que en su artículo 4 establece que la libertad consiste en hacer todo lo que no daña a otra persona, y que el ejercicio de los derechos naturales de cada individuo tiene sus límites en el goce de los derechos de los demás.

^[70] "Toda limitación o restricción lícitas a favor de toda la comunidad y, por consiguiente, la protección del interés público, debería estar por encima del interés individual; la medida del interés público debería determinar el alcance de la restricción de la libertad, de forma que la legalidad de la restricción estuviera limitada por la importancia del interés de la comunidad. Las limitaciones o restricciones sobre la base de promover el "bienestar general en una sociedad democrática" se encuentran contempladas en el artículo 29, párrafo 2, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la de proteger el "interés público" en el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos". Informe de la Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Erica-Irene A. Daes, "La libertad del individuo ante la ley: análisis del artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos", Serie Estudios, No. 3, Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 1990, página 138.

^[71] CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Serv.L/V/II.116.Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párrafos 50 a 57.

^[72] Naciones Unidas, "Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia, frente a los retos del Siglo XXI." 10mo. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, A/Conf.187/4/Rev.3., 15 de abril de 2000.

^[73] El concepto de prevención del delito ha adquirido un significado más limitado, y se refiere solamente a medidas no punitivas. En consecuencia, por prevención del delito se entiende actualmente toda medida dirigida a atacar los factores causales del delito, incluidas las oportunidades para cometer delitos. Naciones Unidas, Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito E/CN.15/1993/3, párrafos 4 y 5.

^[74] "Se estima que por cada dólar invertido en la prevención de la violencia se ahorrarían hasta seis dólares en gastos de control, represión y atención a las consecuencias de los delitos". Buvinic, Mayra, "Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención" en *Pensamiento Iberoamericano, Nueva Época, No. 0*, Ed. Fundación Carolina, Madrid, 2007, página 47.

^[75] "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, párrafos 7 y 8. En el marco de la segunda reunión, los Estados reafirmaron la importancia de continuar adoptando activamente políticas, programas y acciones en materia de prevención, para luchar contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad, protegiendo los jóvenes en situación de riesgo y grupos en condiciones de vulnerabilidad. Ver MISPA II doc. 8/09 rev. 2, 5 noviembre 2009.

^[76] Ver Dammert, Lucía, *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, Ed. FLACSO, Ecuador, 2007, páginas 25-44. Ver también sobre este tema el Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños. Naciones Unidas, Asamblea General, A/61/29, 20 de agosto de 2006, disponible en <http://www.unicef.org/violencestudy/spanish/>.

^[77] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985.

^[78] CIDH, Informe No. 42/00, Caso 11.103, *Pedro Peredo Valderrama* (México), 13 de abril de 2000.

^[79] Corte I.D.H., *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C, No. 37, párrafo 173.

^[80] Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C No. 4, párrafo 166.

^[81] CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, OEA/Ser/L/V/II.125- Doc. 15, 2006, párrafo 50.

^[82] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005.

^[83] CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, párrafo 35.

^[84] CIDH Informe No. 25/09, Caso 12.310, *Sebastião Camargo Filho* (Brasil), párrafo 81. Ver también CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, *Maria da Penha Maia Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párrafo 56.

^[85] Ver CIDH Informe No. 26/09, Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), párrafo 146.

^[86] Ver CIDH Informe No. 26/09, Caso 12.440, *Wallace de Almeida* (Brasil), párrafos 147 y 148.

^[87] Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-17/02, sobre "Condición jurídica y derechos del niño" del 28 de agosto de 2002, párrafo 137. En este pronunciamiento sobre la atención de los niños, niñas y adolescentes, la Corte ha señalado que "el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas". Asimismo, la Corte ha establecido que "No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento esté orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana". Corte I.D.H., "Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización" Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A No. 4, párrafo 57.

^[88] CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004 "La Relatora Especial de la CIDH evalúa el derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación". CIDH *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, Capítulo III "La seguridad ciudadana", párrafo 112. Ver también CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), 5 de mayo de 1998, párrafo 37.

^[89] Curbet, Jaime "La prevención de la inseguridad ciudadana", en *II Foro Iberoamericano sobre seguridad ciudadana, violencia y políticas públicas en el ámbito local*, Barcelona, 2008, disponible en [Http://www.segib.org](http://www.segib.org).

^[90] Carrión M., Fernando, citando a Frigo, Edgardo, en "Seguridad privada: ¿ha mejorado la seguridad ciudadana?" Revista Ciudad Segura, No. 19, 2007, FLACSO, Ecuador.

^[91] CIDH *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 110. Ver también la Resolución 10/11 del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (42da. Sesión, 26 de marzo de 2009), sobre el "Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación". En esta Resolución, el Consejo de Derechos Humanos insta al Grupo de Trabajo a realizar consultas sobre el contenido y el alcance de un posible proyecto de convención sobre las empresas privadas que ofrecen servicios de asistencia y asesoramiento militares y servicios militares relacionados con la seguridad, y una legislación modelo conexa y otros instrumentos jurídicos. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/.../HRCRes10_31_sp.doc.

^[92] Primera Consulta Regional para América Latina y el Caribe sobre los efectos de las actividades de las empresas militares y de seguridad privada en el disfrute de los derechos humanos: regulación y supervisión (17 a 18 de diciembre de 2007). Naciones Unidas. Asamblea General. A/HRC/7/7/Add.5, 5 de marzo de 2008.

^[93] Álvarez, Alejandro, "El estado de la seguridad en América Latina: una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - SURF. LAC, 2006. Disponible en [http://www.lac.workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/ La seguridad en America Latina - PNUD.pdf](http://www.lac.workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/La_seguridad_en_America_Latina_-_PNUD.pdf).

^[94] Sain, Marcelo Fabián, "Seguridad, delito y crimen organizado. Los desafíos de la modernización del sistema de seguridad policial en la región sudamericana" en *El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, Rhi-Sausi, José Luis (editor), RECAL / CESPI / Nueva Sociedad, Caracas, 2004, páginas 135 a 148.

^[95] "Otra función básica del gobierno es la de garantizar que el Estado haga frente a las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional de promover y proteger los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción. La policía es también uno de los medios que permite a los gobiernos desempeñar esa misión (...) Las obligaciones jurídicas internacionales se reflejan en obligaciones jurídicas nacionales a través de las disposiciones constitucionales y jurídicas de los Estados. De esa manera, los derechos humanos están protegidos por la legislación del país. No obstante, la protección eficaz de los derechos humanos está implícita en la cuasi totalidad de actividades del gobierno, y, entre ellas, la de legislar, asignar recursos, formular políticas y diseñar prácticas, y crear estructuras y sistemas a todos los niveles de la maquinaria de gobierno, así como en el marco de organizaciones y organismos auxiliares a éste". Derechos Humanos y aplicación de la ley: Manual de capacitación en derechos humanos para la policía. Alto Comisionado para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos. Serie de capacitación profesional No. 5, Nueva York y Ginebra, 1997, párrafos 879 y 881.

^[96] CIDH, *Informe Anual 2006*, Capítulo IV, párrafo 208.

^[97] CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, "Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad", párrafo 294.

^[98] CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

^[99] Naciones Unidas, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Considerandos 1 y 3.

^[100] Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C No. 101, párrafo 284.

^[101] CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 338.

^[102] Corte I.D.H., "*Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*", Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

^[103] CIDH, Comunicado de Prensa 20/04 de 18 de setiembre de 2004: "La Relatora Especial de la CIDH evalúa el derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de la violencia y la discriminación".

^[104] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Derechos humanos y aplicación de la ley. Manual de capacitación en derechos humanos para la Policía", Centro de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1997, párrafos 747 a 754.

^[105] CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, Capítulo II: La seguridad ciudadana, párrafo 112.

^[106] Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

^[107] Ver CIDH, Informe No. 1/98, Caso 11.543, *Rolando Hernández Hernández* (México), párrafo 37. "Asimismo, la afirmación de los peticionarios –no controvertida por el Estado– según la cual los padres de Atanasio y Rolando Hernández Hernández presentaron declaraciones ante las autoridades competentes, sin contar con un traductor e intérprete indispensable, pues sólo hablan la lengua otomí, constituye no sólo una violación a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana, sino en sí misma representa una clara irregularidad en el proceso, pues éstos desconocen la declaración que firmaron ante el Ministerio Público".

^[108] Corte I.D.H., "*Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*", Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 85.

^[109] Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. La Convención sobre los Derechos del Niño entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Específicamente, la Convención sobre los Derechos del Niño incorpora principios rectores que cumplen la función de interpretación y de orientación para el diseño de políticas sociales y para la verificación de la forma en que en cada Estado se cumplen y se respetan cada uno de los derechos. Estos son los principios de no discriminación (artículo 2); interés superior del niño (artículo 3); supervivencia y desarrollo (artículo 6); y participación (artículo 12).

^[110] Cillero Bruñol, Miguel "Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios" en *Derecho a tener derecho*, Tomo 4, UNICEF, IIN, Fundación A. Senna, página 31.

^[111] Corte I.D.H., *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, No. 112, párrafo 147 y siguientes.

^[112] Corte I.D.H., "*Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*". Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párrafo 137.

^[113] "Posiblemente resulta más claro ahora entender que cualquier reducción de los ámbitos de la discrecionalidad resulta directamente proporcional a los espacios reales de la democracia. La historia y la experiencia confirman que no existe un solo ejemplo consistente que demuestre que la discrecionalidad (predominio de cualquier tipo de condición subjetiva) haya efectivamente funcionado (tal como debería ser, si nos atenemos a su discurso declarado) en beneficio de los sectores más débiles o vulnerables" García-Méndez, Emilio *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Ed. Temis-Depalma, Santafe de Bogotá-Buenos Aires, 1999, página 28. Ver también sobre este tema la Observación General No. 5 del Comité de los Derechos del Niño, 34to. Período de Sesiones, 19 de septiembre a 3 de octubre de 2003: "Medidas generales de Aplicación de la Convención sobre Derechos del Niño, artículos 4 y 42, y párrafo 6 del artículo 44", disponible en [Http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2003.5.Sp?OpenDocument).

^[114] Organización Internacional para las Migraciones (OIM) "Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y las políticas migratorias". Informe elaborado en asociación con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, Argentina, Séptima Conferencia Internacional sobre Migraciones, Caracas Venezuela, julio de 2007, disponible en [Http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5577.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5577.pdf).

^[115] Corte I.D.H., "*Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*". Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 112. Sobre este punto, ver también los trabajos sobre detenciones de migrantes del

Comité de Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares de Naciones Unidas (<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/>). Asimismo, ver el Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas, Gabriela Rodríguez Pizarro, sobre trabajadores migrantes, conforme a la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2003/85/Add.3 y Corr. 1, 30 de octubre de 2002. (<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/5b6e3e148f22c3fbc1256c8e00335f80?Opendocument>).

^[116] CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 391.

^[117] CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

^[118] Domínguez Vial, Andrés, *Policía y Derechos Humanos*, Ed. Policía de Investigaciones de Chile/ IIDH, Santiago, 1996.

^[119] CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, Capítulo V, párrafo 390.

^[120] CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 93.

^[121] Corte I.D.H., *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6.

^[122] "En un Estado democrático, donde se asume que el ordenamiento jurídico se fundamenta sobre la posición preferente de los derechos y libertades, es claro que la misión de hacer cumplir la ley se acaba identificando con la salvaguardia de un sistema normativo que tiene en los derechos y libertades su punto esencial de referencia (...) La policía no sólo está obligada a ello, sino que ha de asumir que toda su actividad debe estar impregnada por el respeto de los derechos y libertades. Esto es, el régimen de los derechos y libertades se erige en norma de ineludible observancia de todo comportamiento policial". Barcelona Llop, Javier, *Policía y Constitución*, Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1997.

^[123] Corte I.D.H., *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados* Opinión Consultiva OC 18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 79, citando al Comité de Derechos Humanos, de la ONU, Observación General 3: Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Nivel Nacional (artículo 2), 29 de julio de 1981, CCPR/C/13, párrafos 1 y 2.

^[124] CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 392.

^[125] CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, 2003, párrafo 113.

^[126] CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, "Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad", párrafo 272.

^[127] Corte I.D.H., *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78.

^[128] CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 1998, capítulo V, párrafo 403.

^[129] CIDH, Comunicado de Prensa 8/03, de 29 de marzo de 2003

^[130] Ramírez Ocampo, *Augusto Seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, Perú, 1999. En la misma dirección, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, señaló al finalizar su visita a México el 8 de febrero de 2008: "(...) durante mi visita he visto y escuchado que la situación de los derechos humanos en el ámbito nacional plantea persistentes preocupaciones en varias áreas. Entre los principales temas que me presentaron estuvo el uso de los militares que toman parte en actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas– en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar". Disponible en [Http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/declaracionAltaComisionada8defebrero.pdf](http://www.hchr.org.mx/documentos/comunicados/declaracionAltaComisionada8defebrero.pdf).

El acuerdo argentino-iraní sobre el caso AMIA. Expectativas y decepciones

*Omar Alberto Álvarez**

Resumen

El atentado terrorista del 18 de julio de 1994 ocurrido en Buenos Aires en la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y su antecedente, del 17 de marzo de 1992, en la Embajada de Israel en la Argentina fueron los hechos de mayor gravedad producidos por el terrorismo internacional en nuestro país y produjeron consecuencias políticas y jurídicas que se prolongan hasta nuestros días. Especialmente, en el caso AMIA, las distintas causas judiciales que se abrieron como consecuencia del atentado se mantienen hasta ahora sin resolverse, luego de innumerables marchas y contramarchas en las que se llegó hasta un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con evidencias contundentes acerca de actos de corrupción, nulidades, interferencia de los servicios de inteligencia, intervención del poder político y participación de actores internacionales que, en su conjunto, provocaron una profunda y terrible distorsión en la búsqueda de la verdad y de la justicia sobre el caso.

El resultado de esta situación es, por un lado, la impunidad y el doloroso reclamo de las víctimas del atentado que luchan por una revisión del caso con un cercano juicio oral en el horizonte judicial. Por el otro, una exhaustiva investigación en manos del fiscal especial para la causa, con la intervención del juez competente, cuyas principales conclusiones son la acusación

* Profesor Regular Adjunto de Derecho Internacional Público y de Fuentes del Derecho Internacional y Profesor de Posgrado, Facultad de Derecho (UBA). Asesor de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

del atentado al gobierno de la República Islámica de Irán, es decir terrorismo de Estado y la emisión de órdenes de captura internacional de Interpol para altos funcionarios iraníes a quienes se responsabiliza de la organización del atentado.

El gobierno argentino instó al gobierno iraní, hace ya varios años, a emprender negociaciones mutuas para acordar una eficaz cooperación judicial bilateral. Luego de varias negativas, Irán aceptó y el producto de esa negociación fue el Memorándum de Entendimiento, suscripto por los gobiernos de ambos Estados, en Addis Abeba, el 27 de enero de 2013. El acuerdo logrado crea una Comisión de la Verdad, con sede en Teherán (Irán), órgano investigador que tendrá por función estudiar y revisar las evidencias existentes para elaborar un informe final, luego de una eventual audiencia en la que los acusados serán interrogados. El informe final proporcionará recomendaciones que ambos Estados deberán tener en cuenta en sus acciones futuras con respecto al juicio.

Evidentemente, este acto jurídico internacional, de gran relevancia por las circunstancias y el contexto en que se produce, debería impulsar enormes expectativas en la consecución de la verdad y la justicia. Sin embargo, está lleno de ambigüedades, vacíos y dudas y, más grave aún, de sospechas jurídicas y políticas que conspiran contra sus objetivos y contra la transparencia que debería guiar la negociación y el resultado de la misma. Esta investigación, y las reflexiones sobre este tratado internacional especialmente delicado por las implicancias que conlleva, tratan de aportar algo de luz en medio de las sombras que acechan para evitar que se deleve el misterio de un verdadero crimen internacional.

Palabras clave: terrorismo internacional – atentado terrorista– AMIA – Irán – Argentina – memorándum de entendimiento – Comisión de la Verdad – procedimiento judicial - juicio

Abstract

The terrorist attack of 18 July 1994 that took place in Buenos Aires – at the Argentine Israelite Mutual Association (AMIA) – and its antecedent, the March 17 1992 bombing of the Israeli Embassy in Argentina were the gravest incidents of international terrorism in our country and they resulted in

political and legal implications that are continue until our days. Especially, in the AMIA case, the various judicial cases that were opened as a result of the attack, have not yet been resolved and have seen comings and goings that resulted in a decision by the Supreme Court of Justice of the Nation, with convincing evidence about acts of corruption, procedural nullities, interference by the intelligence services, intervention of the political power and participation of international actors that, as a whole, led to a profound and terrible distortion in the search for truth and justice on the case.

The result of this situation is, on the one hand, the impunity and the painful claim of the victims of the attack who are fighting for a case review, with a nearby oral proceeding in the horizon. On the other hand, a thorough investigation in the hands of the special prosecutor for the cause, with the intervention of a competent judge, whose main conclusions are the attribution of the attack to the government of the Islamic Republic of Iran – that is to say, an indictment of State terrorism – and the issuance of Interpol international arrest warrants for senior Iranian officials who are responsible for the organization of the attack.

The Argentine government urged the Iranian government, several years ago, to undertake negotiations to agree to an effective mutual bilateral judicial cooperation. After several negatives, Iran accepted and the product of this negotiation was the Memorandum of Understanding, signed by the governments of both States, in Addis Abeba, on January 27th 2013. The agreement creates a Truth Commission, with headquarters in Tehran (Iran), an investigating body that will study and review the existing evidence to produce a final report, after hearings in which the accused shall be questioned. The final report will provide recommendations to both States must take into account in their future actions with respect to the trial.

Obviously, this international legal act of great relevance for the circumstances and the context in which it is produced, should boost huge expectations in the pursuit of truth and justice. However, it is full of ambiguities, gaps and doubts, and, even more serious, of legal and political suspicions that conspire against its goals and against the transparency which should guide the negotiation and its result. This research and the reflections on this particularly sensitive international treaty (by the implications that entails) try to cast some light in the midst of the shadows that lurk and that attempt to prevent the resolution of the mystery of a true international crime.

Keywords: international terrorism – terrorist attack - AMIA – Iran – Argentina – Memorandum of Understanding – Truth Commission – judicial proceedings - trial

I- La negociación diplomática y la celebración del tratado

La República Argentina y la República Islámica de Irán suscribieron en Addis Abeba (Etiopía), en ocasión de la 20ª Cumbre de la Unión Africana, un Memorandum de Entendimiento sobre el caso AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina), el día 27 de enero de 2013.¹ Este acuerdo entre ambos países fue el fruto de las negociaciones entre ambas Cancillerías, iniciadas oficial y formalmente en septiembre de 2012, a partir de las declaraciones de los presidentes de ambos Estados, en la 67ª reunión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Anteriormente, y en el mismo ámbito, desde 2005, la Argentina había solicitado infructuosamente la cooperación internacional judicial del gobierno iraní para la resolución del caso y, desde 2010, una solución de la controversia con intervención de un tercer país, propuesta que fue rechazada por Irán.

Sin embargo, versiones periodísticas en la Argentina, en su momento rechazadas por inexactas, consideraron el inicio de reuniones secretas en enero de 2011 entre ambos gobiernos, llevadas a cabo en Siria, que siguieron desarrollándose hasta la apertura oficial de las negociaciones.² Posteriormente esas versiones fueron confirmadas por fuentes oficiales iraníes.³

La primera reunión bilateral, realizada el 27 de septiembre de 2012, en la sede de la organización internacional en Nueva York (EE.UU.), tuvo el propósito de explorar un mecanismo legal que no estuviera en contradicción

1. Ver texto completo en el Anexo. _

2. Ver Notas del periodista José Eliashev en el diario *Perfil* del 26 de marzo y del 23 de junio de 2011 en: http://www.radiojai.com.ar/online/notiDetalle.asp?id_Noticia=54402 y en: http://www.perfil.com/ediciones/2011/7/edicion_592/contenidos/noticia_0014.html.

3. Ver nota (en inglés) de M. Soroush en el periódico iraní *Tehran Times*. Volume 11654, publicada el 24/02/2013 y titulada “*Iran and Argentina deal a serious blow to Zionists*” en: <http://tehrantimes.com/opinion/105896-iran-and-argentina-deal-a-serious-blow-to-zionists?tmpl=component&print=1&page>.

con los sistemas legales de Argentina e Irán, para encontrar una solución mutuamente acordada para todos los asuntos, entre ambos gobiernos, sobre el caso AMIA. Asimismo se decidió que el proceso de las negociaciones continuaría hasta lograr el objetivo buscado.⁴

Con posterioridad, en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra (Suiza), durante el mes de octubre de 2012, una delegación de expertos legales y funcionarios diplomáticos de ambos países mantuvieron varias reuniones a fin de hacer avanzar las negociaciones emprendidas, esbozando los lineamientos del acuerdo y su instrumentación jurídica. Hubo un cuarto intermedio a partir del 31 de octubre, con el compromiso de presentar proyectos del acuerdo para el mes de noviembre.⁵

El 27 y 28 de noviembre de 2012, las delegaciones diplomáticas de ambos países compartieron en Zurich (Suiza) dos sesiones de trabajo para seguir avanzando en la resolución legal de la causa AMIA. En dichos encuentros, se analizaron distintas fórmulas históricas que fueron utilizadas para situaciones similares que tuvieran en cuenta el derecho interno de cada Estado, a fin de cumplir con el cronograma de trabajo establecido. Asimismo, se consideró la presentación de un plan de acción a discutirse en enero de 2013.

Los cancilleres de ambos países se reunieron en Zurich (Suiza), el 3 de enero de 2013, dando lugar a una sesión de trabajo sobre el atentado terrorista perpetrado contra la AMIA el 18 de julio de 1994, destinada a lograr el avance de los procedimientos judiciales en la causa AMIA. A partir de ese encuentro, se elaboró el texto final del acuerdo suscripto en Addis Abeba.

El acuerdo fue denominado Memorándum de Entendimiento, término utilizado para designar un instrumento internacional de índole menos formal.⁶ A menudo, sirve para establecer disposiciones operativas bajo un acuerdo marco internacional. También se utiliza para la regulación de

4. Ver: Comunicado conjunto sobre la reunión de los cancilleres de la República Argentina y de la República Islámica de Irán del 27 de septiembre de 2012, emitido por la Cancillería con el N° 313/12.

5. Ver: Comunicado de la Cancillería N° 360/12 del 31 de octubre de 2012.

6. Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, *El Derecho Internacional Público en la Agenda Política de las Relaciones Internacionales*. México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1ª.ed., 2005, pág. 359.

cuestiones técnicas o para la implementación de medidas ya acordadas. Por lo general, toma la forma de un instrumento único y no requiere ratificación. Sin embargo, esta imprecisión requiere un marco jurídico de Derecho internacional que nos aporte mayor esclarecimiento. Ese marco jurídico lo proporciona la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, celebrada en 1969 y vigente desde 1980 que, además de ser un tratado internacional, se constituye en receptora de gran parte de la costumbre internacional sobre el tema.⁷

Para la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, conforme a su art. 2, inc. 1, ap. a), un “**tratado**” es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estado y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. En consecuencia, **no cabe duda que el Memorándum de Entendimiento del 27 de enero de 2013 es un tratado de acuerdo con el derecho internacional**, ya que la denominación asignada no cambia su naturaleza jurídica. Es un acuerdo internacional, celebrado entre dos Estados –Argentina e Irán–, ha sido hecho por escrito y se rige por el Derecho Internacional, consta en un instrumento único y su denominación es irrelevante a los efectos de su consideración como tratado internacional.

Si quisiéramos remitirnos directamente a la doctrina⁸ y al derecho consuetudinario internacional, mucho más amplios en conceptualizar un “**tratado internacional**”, también coincidiríamos en que es un acuerdo entre dos o más sujetos de derecho internacional –en este caso los dos Estados mencionados– con el propósito de establecer entre ellos una relación jurídica internacional, consistente en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones recíprocos.

En lo que respecta al caso particular, debe determinarse cuál es la situación de la República Argentina y la República Islámica de Irán con relación a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. En el caso de la Argentina, la ha firmado en su fecha originaria, el 23 de mayo de 1969, la ha ratificado el 5 de diciembre de 1972 y es Estado Parte desde su

7. Ver texto en: http://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf.

8. Jiménez de Aréchaga, Eduardo, *El Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid, Tecnos, 1ª ed., 1980, págs. 46/50.

vigencia internacional, el 27 de enero de 1980. Irán en cambio, también la firmó en su fecha originaria, el 23 de mayo de 1969, pero nunca la ratificó, por lo que no está en vigencia con respecto a él.⁹

¿Qué consecuencias jurídicas surgen de la información suministrada anteriormente? En principio, para Argentina, como Estado Parte, la Convención es aplicable en su totalidad, desde su vigencia internacional, con lo cual puede ejercer los derechos que de ella derivan y, correlativamente, le son exigibles las obligaciones que ella establece. Por el contrario, Irán solamente es un Estado contratante al que la Convención no puede aplicársele, porque no ha entrado en vigencia a su respecto. Esto redundaría en una relación bilateral asimétrica, de mínima vinculatoriedad para Irán.

Sin embargo, como Irán ha firmado este tratado internacional, ha iniciado la expresión de su consentimiento en obligarse, sin que este proceso voluntario se haya cumplido totalmente. En consecuencia, y a pesar de que no está vigente para él, queda ligado a una obligación que la propia Convención establece para estos casos, surgida de su art. 18, que implica abstenerse de actos, en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin del tratado, si lo ha firmado o ha canjeado instrumentos que lo constituyen –a reserva de ratificación, aceptación o aprobación–, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte del mismo. Obviamente, la Argentina, al ser Estado Parte, también ha contraído esta obligación, pero mucho más allá de ella, está obligada a cumplir el tratado en su totalidad.¹⁰

¿Por qué surge esta obligación para Irán si no podemos aplicarle el tratado por su no vigencia? Porque existe un principio general de Derecho, que también constituye derecho consuetudinario internacional, conocido como “*pacta sunt servanda*”, cuyo significado es que “lo pactado obliga”, y que implica que los acuerdos –pactos, contratos y, en este caso, tratados internacionales– deben ser cumplidos de buena fe.¹¹ En este sentido, el propio art.

9. Ver el estatus de los Estados participantes en la Convención en: http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en.

10. De La Guardia, Ernesto y Delpech, Marcelo. *El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969*. Buenos Aires, La Ley, 1ª.ed., 1970, págs. 236/240.

11. Barberis, Julio A. *Fuentes del derecho internacional*. La Plata, Editora Platense, 1ª. ed., 1973, págs. 108/112.

26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados establece que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Por consiguiente, la Argentina debe cumplir con el art. 18 citado anteriormente, pero puede exigirle a Irán una conducta similar.

La no aplicabilidad general con relación a Irán de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, por no estar vigente a su respecto, no evita la aplicación del mencionado art. 18 y tampoco impide que le apliquemos normas similares a las de la Convención, provenientes de la costumbre internacional, ya que Irán está obligado a cumplir el derecho consuetudinario internacional, a menos que pudiese probar su oposición constante y permanente a esas prácticas consideradas obligatorias.¹²

Las observaciones realizadas anteriormente son necesarias porque esclarecen la posición de cada uno de los Estados, la Argentina e Irán, en el vínculo jurídico bilateral que los une, a través del tratado internacional que han denominado “**Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Islámica de Irán sobre los temas vinculados al ataque terrorista a la sede de la AMIA, en Buenos Aires, el 18 de julio de 1994**”. No obstante, una de las tareas más difíciles consiste en determinar el objeto y el fin de este tratado, ya que el título es demasiado vago para aportarnos elementos de juicio.

Nadie ignora las circunstancias y características del atentado terrorista. El 18 de julio de 1994, 85 personas perdieron la vida en un atentado con explosivos perpetrado contra la sede de la AMIA en la ciudad de Buenos Aires. El incidente provocó la suspensión de relaciones diplomáticas entre Buenos Aires y Teherán, tras el fallo del juez argentino encargado del caso, Juan José Galeano, que acusó al gobierno iraní de estar involucrado en el suceso, imputación rechazada por la República Islámica, la cual siempre ha negado su participación en el hecho, manifestando diplomáticamente su disposición a colaborar con el país sudamericano en el esclarecimiento del caso, pero con profundas y permanentes reticencias en la práctica. El juicio se llevó a cabo en el período 2001/2003 y terminó con una sentencia del Tribunal Oral en el año 2004 decidiendo la nulidad de la mayor parte de lo

12. Barberis, Julio A. *Formación del Derecho Internacional*. Buenos Aires, Ábaco, 1ª. ed., 1994, págs.118/122.

actuado y la absolución de la mayoría de los imputados, confirmada por la Cámara de Casación Penal.

Posteriormente, Galeano fue destituido al haberse producido numerosas infracciones y el sabotaje del proceso de investigación en torno al caso AMIA, habiéndose revelado, incluso, que algunos testigos habían dado falso testimonio tras recibir sobornos del mismo juez. Esto fue la causa fundamental de la nulidad de todo el proceso y motivó la continuación del proceso judicial ante el juez federal Canicoba Corral y recientemente, por derivación, también ha intervenido el juez federal Lijo.

En 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a los recursos contra la sentencia confirmada y ordenó diversas medidas que reactualizaron el proceso, aún en trámite. Estados Unidos, Israel y la comunidad judía en Argentina apoyan la investigación realizada últimamente y coinciden con las conclusiones obtenidas por la justicia, en lo que se conoce como “la pista iraní”.¹³ Al mismo tiempo, el Congreso de la Nación creó, en 1995, la Comisión Bicameral Especial de Seguimiento de la Investigación de los Atentados a la Embajada de Israel y al Edificio de la AMIA que funcionó hasta 2001, produciendo varios informes durante su funcionamiento, de gran relevancia por su espíritu crítico y por la calidad de la información recopilada.¹⁴

Mediante el Decreto N° 812/05¹⁵ del presidente Néstor Kirchner, del 12 de julio de 2005, publicado en el Boletín Oficial del día siguiente, se aprueba el Acta de fecha 4 de marzo de 2005, firmada en la ciudad de Washington, EE.UU., en la audiencia celebrada en el marco del 122° período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la

13. Ver un resumen del desarrollo histórico del caso AMIA en el Mensaje del Poder Ejecutivo de fecha 08/02/2013, que acompaña el Proyecto de Ley aprobatorio del Memorandum de Entendimiento del 27/01/2013, como así también en el Discurso de la Presidente de la Nación del 07/02/2013, en: <http://www.presidencia.gob.ar/informacion/actividad-oficial/26354-el-ejecutivo-remite-al-congreso-el-anteproyecto-de-ley-sobre-memorandum-de-entendimiento-entre-argentina-e-iran>.

14. CIPPEC y Di Natale, Martín. “Consideraciones generales y Conclusiones de la Comisión Investigadora de Seguimiento a los atentados a la AMIA y a la Embajada de Israel”, *Anuario 2001- Congreso de la Nación*, 2001, págs. 129-131.

15. Ver texto completo del Decreto 812/05 en: http://defenpo3.mpd.gov.ar/defenpo3/def3/legislacion/decretos/textos/812_05txt.htm.

petición N° 12.204 del registro de la citada Comisión, en la que se reconoce la responsabilidad del Estado Nacional en los términos expresados en los considerandos de la norma y se adopta, para la solución amistosa del asunto, la agenda allí expuesta, delegando en los ministerios de Interior y de Justicia y Derechos Humanos el dictado de las resoluciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La petición había sido formulada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por las organizaciones no gubernamentales Memoria Activa, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en la que éstas denunciaron, en relación con el atentado perpetrado el 18 de julio de 1994 contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) la violación, por el Estado argentino, de los derechos a la vida (art. 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), a la integridad física (art. 5, ídem), a las garantías judiciales (art. 8, ídem) y a la tutela judicial efectiva (art. 25, ídem) así como el deber de garantía (art. 1.1, ídem). En consecuencia, el mencionado organismo regional de protección de los derechos humanos convocó a la audiencia citada a efectos de escuchar a las partes una vez finalizado el juicio oral y público de la denominada “conexión local” del atentado contra la AMIA. Y, en dicha audiencia, las partes acordaron formalmente iniciar un proceso de arreglo amistoso conforme lo contemplado por el art. 41 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Estado argentino, como consta en el acta suscripta en dicha oportunidad, reconoció la responsabilidad que le incumbe por las violaciones denunciadas, en cuanto existió incumplimiento de la función de prevención por no haber adoptado medidas idóneas y eficaces para prevenir el atentado –teniendo en cuenta que dos años antes se había producido un hecho terrorista contra la Embajada de Israel– y porque existió encubrimiento de los hechos y medió incumplimiento grave y deliberado de la función de investigación adecuada del ilícito, lo cual produjo una clara denegatoria de justicia, conforme lo declaró, en su sentencia del 29 de octubre de 2004, el Tribunal Oral Federal en lo Criminal N° 3.

La sustanciación del juicio ante el mencionado tribunal fue seguida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante su observador, el profesor y decano de la Facultad de Derecho de la American University, Dr. Claudio Grossman, quien, en su informe final, concluyó que las dificultades para hacer justicia en este caso, emblemático en la lucha contra

la impunidad, eran innumerables y estaban extraordinariamente agravadas por el solo paso del tiempo, lo que permitió a los autores de este criminal ataque terrorista amplias oportunidades de esconder sus huellas. Sin embargo, también afirmó que la búsqueda de justicia no es una alternativa sino un deber y que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puede contribuir a que ese deber se transforme en realidad concreta.

La justicia argentina llegó a la conclusión de que la investigación estuvo plagada de irregularidades cometidas en forma sistemática para sostener una hipótesis incriminatoria más allá de lo realmente acontecido, sin que funcionaran, por mucho tiempo, los numerosos órganos de control que habrían debido corregir el curso de los hechos. La actitud adoptada por el Estado argentino en la audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifiesta el trascendente cambio en el tratamiento institucional del caso en el ámbito local, coincidiendo con el comienzo del juicio oral y público, con garantías de transparencia y de imparcialidad. El Poder Ejecutivo, a partir de la segunda mitad del año 2003, había dictado medidas que levantaron el secreto de la actividad de inteligencia, evidenciando el propósito del gobierno de avanzar decididamente hacia la recuperación de la verdad y la justicia. La Agenda, que se incluye en los considerandos del decreto y cuyo cumplimiento se asume como obligatorio, contiene la acción de gobierno y la hace operativa para llevar adelante el compromiso contraído en el marco de la instancia de diálogo con los peticionantes.

Desde 2006, se había dispuesto la participación de un fiscal especial para el caso, Alberto Nisman, que acumuló una considerable evidencia sobre la causa e impulsó y obtuvo la orden de detención internacional de funcionarios iraníes por medio de Interpol, acusando a altos dignatarios del gobierno de Irán, en complicidad con el grupo libanés Hezbollah.

El 29 de mayo de 2013, el fiscal Nisman, en un extenso informe de más de 500 páginas,¹⁶ sostiene que Argentina sólo fue una parte en el cuadro de terror que Irán ha intentado instaurar en Latinoamérica, ya que acusa al régimen iraní no sólo de preparar el atentado de 1994, sino de haber instalado en Sudamérica “estaciones de inteligencia” destinadas a cometer, fomentar y patrocinar actos terroristas. Esas redes podrían estar

16. Ver parte del Informe Nisman en: <http://www.lanacion.com.ar/1586572-el-fiscal-de-la-causa-amia-acuso-a-iran-de-infiltrarse-en-la-region-para-perpetrar-atentados>.

operando aún hoy en día en Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Guyana, Trinidad y Tobago y Surinam, según sus conclusiones. Nisman señala que, antes del atentado, en Argentina se reclutaba en las mezquitas a futuros agentes terroristas y desde la embajada y consejería cultural de Irán en Buenos Aires se les facilitaba cobertura legal. Supone que situaciones similares podrían estar ocurriendo en varios países de Centro y Sudamérica, por lo cual ha emitido copia de su informe a las distintas autoridades de esos países, ante la eventualidad de que en ellos pudieran estar desplegándose, con distinto grado de desarrollo, actividades de igual tenor a las verificadas en nuestro país tiempo antes del atentado terrorista de 1994.

Nisman informa que el inicio de la actividad terrorista de Irán se produce en 1982 en Teherán, cuando el régimen convocó a 380 clérigos procedentes de 70 países y se acordó la exportación de la revolución iraní, entendida como la penetración cultural, política y religiosa, destinada a expandir una visión radicalizada del islam, exportación que se realizaría, si fuere necesario, de manera violenta y por medio de atentados. Asimismo, asegura contar con pruebas de que Irán infiltró su red de espionaje en Argentina en 1983 a través del entonces agregado cultural iraní Mohsen Rabbani, que no solamente fue un elemento clave en el atentado de Buenos Aires, sino el coordinador de la operación en Sudamérica.

El fiscal se apoya en la reiteración de conductas de agentes iraníes verificadas en distintos lugares del mundo, de las que extrajo patrones comunes de actuación que permitieron desechar cualquier consideración aislada. Observa la repetición de la intervención de líderes religiosos en terceros países cuya misión es infiltrar, con la ayuda de las embajadas, las mezquitas y los centros culturales, a las comunidades locales y de ese modo construir una “estación de inteligencia” con capacidad para facilitar y apoyar los actos terroristas que el régimen iraní eventualmente decida perpetrar, otorgándoles a las embajadas una función protectora, brindando cobertura a sus integrantes y proveyéndoles de inmunidad diplomática. El dictamen concluye que eran el canal ideal para la transmisión de información necesaria y el monitoreo de eventuales reacciones del gobierno local.

La Agencia de Noticias de la República Islámica (IRNA) negó rotundamente las acusaciones de Nisman. Dijo que el gobierno iraní no tiene participación en el terrorismo latinoamericano ni tiene intención de cometer actos terroristas, ya que no hay razón para hacerlo. Agregó que, como consecuencia

de los antecedentes y del carácter sionista del fiscal, no se consideran importantes sus declaraciones.¹⁷

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, no vio con buenos ojos el informe del fiscal Nisman, ya que por sus repercusiones nacionales e internacionales, afecta seriamente las relaciones argentino-iraníes y pone en peligro la vigencia del Memorandum de Entendimiento.¹⁸

El renovado proceso prosigue luego de 19 años, colocando en el banquillo de los acusados a varios de los protagonistas del proceso anterior y espera llegar a juicio oral en este año 2013. Por lo tanto, podemos decir que la justicia argentina, luego de un juicio muy controvertido y exageradamente extenso, estaría, en poco tiempo más, en condiciones de dictar sentencia, aunque con pocas garantías de lograr el esclarecimiento de los hechos, dado el tiempo transcurrido, la corrupción que lo contaminó y las presiones políticas y las razones de Estado que tornan borrosa e incierta cualquier conclusión.

Por otra parte, cabe agregar que el juicio sobre encubrimiento del atentado –cuya sentencia original dictada por el juez Cavallo, en 1997, sobreseyó a los acusados–, está actualmente y desde 2007, por apelación, en manos de la Cámara de Casación Penal, tribunal ante el cual ha padecido un largo abandono procesal generador de la excepcional intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien el 22 de mayo de este año le reclamó celeridad a dicho tribunal y le pidió que dicte sentencia a la brevedad en la causa. La resolución de la Corte señaló en sus considerandos que la Cámara estaría incurriendo en retardo de justicia al no haber resuelto aún sobre el recurso ingresado a esa instancia en el 2007.¹⁹ El pronunciamiento del alto tribunal se generó en un recurso de queja por parte de la querrela de los familiares que integran la Asociación Memoria

17. Ver declaraciones del portavoz de la cancillería iraní en Notimerica.com (12/06/2013): <http://www.europapress.es/latam/argentina/noticia-argentina-iran-teheran-afirma-acusaciones-fiscal-argentino-caso-amia-no-merecen-respuesta-20130612040352.html>.

18. Ver noticia del periódico “La Voz del Interior” del 31/05/2013: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/timerman-relativizo-informe-nisman-sobre-iran>.

19. Ver Fallo de la CSJN del 22/05/2013. A.210.XLIX en: <http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/novedades.jsp>.

Activa, quienes interpretan, además, que el fallo del máximo tribunal es también un mensaje respecto del trámite que deberá imprimirse a otro juicio similar, a cargo del Tribunal Oral Federal N° 2, iniciado en 2011, por encubrimiento del atentado, en la que están imputados el ex juez Galeano, Hugo Anzorreguy, Rubén Beraja, Carlos Telleldín y otros, por el armado de pistas falsas y la realización de pagos y detenciones ilegales para desviar la investigación del atentado.

En su resolución, la Corte manifestó que la garantía constitucional de defensa en juicio incluye el derecho a obtener un pronunciamiento rápido dentro de un plazo razonable, plazo que, en este caso, no ha sido debidamente observado. Además, consideró que la dilación injustificada de los litigios implica que los derechos pueden quedar indefinidamente sin su debida aplicación y con grave e irreparable perjuicio de quienes los invocan.

Como consecuencia de lo expuesto, las negociaciones diplomáticas entre los gobiernos argentino e iraní procuran una solución de la controversia, teniendo en cuenta que la justicia argentina apunta a la responsabilidad del Estado iraní y sus aliados, lo que impidió la prescripción de la causa y bloqueó la circulación internacional de los funcionarios iraníes por medio de una orden de captura internacional con notificación roja de Interpol. En 2006, a través de Interpol, se reclamaron las capturas del ex presidente de Irán Alí Akbar Rafsanjani, del ex ministro de Seguridad e Información Alí Fallahijan y del excanciller Alí Velayati. Asimismo, se encuentran entre los acusados, el ex viceministro de Defensa iraní, Ahmad Vahidi, el ex jefe de la Guardia Revolucionaria Moshen Rezai, el ex consejero cultural de la misión diplomática iraní en Buenos Aires, Moshen Rabbani, el ex secretario diplomático de la embajada Ahmad Reza Ashgari, el ex embajador Hadi Soleimanpour, y el ex jefe del servicio de seguridad exterior de la milicia Hezbollah, Imad Fayez Moughnieh –posteriormente asesinado en un atentado. El obstáculo fundamental en la investigación consiste en la imposibilidad de interrogar a los funcionarios iraníes acusados y en la falta de cooperación del gobierno y la justicia iraní en la investigación del atentado terrorista. La relación entre la Argentina e Irán, si bien antigua en su vínculo –más de cien años–, ha sido poco productiva en tratados bilaterales y se obstaculizó desde la ruptura de relaciones diplomáticas, manteniéndose activa, en cambio, en el plano comercial.

II- El objeto y el fin del tratado

Dados estos antecedentes y el consenso de ambos gobiernos en promover una acción conjunta en busca de la verdad y en elaborar un mecanismo jurídico y político que produzca una solución definitiva satisfactoria, no solamente para los intereses políticos sino también que responda a la justicia y a los damnificados por el atentado, respetando los derechos internos de ambos Estados, se intenta poner en marcha ese consenso instrumentándolo mediante el tratado internacional suscripto en Addis Abeba.

Del propio texto del tratado no surge, específicamente, su objeto y fin. La creación de una Comisión de la Verdad imparcial, integrada bilateralmente, es solamente el medio para lograr el objetivo, consistente en su informe final, al que deberá llegar luego del cumplimiento de sus funciones, mediante el análisis de la información y la evidencia aportadas con relación a la causa AMIA, y que contendrá recomendaciones que ambas partes se comprometen a tener en cuenta en sus acciones futuras sobre cómo proceder con el caso, en el marco de sus derechos internos.

Para una mejor interpretación del tratado en este punto, es sumamente útil recurrir al discurso que la presidente argentina, Cristina Fernández de Kirchner, pronunció el 25 de septiembre de 2012 en la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en su parte pertinente, decía:

“Finalmente y vinculado también con lo que empecé, con el repudio y la condena a la muerte del embajador Christopher Stevens en Libia, quiero referirme también a lo que para nosotros, los argentinos, constituye y sigue constituyendo una llaga abierta porque todavía no ha habido justicia y que es la voladura de la mutual israelita AMIA en el año 94 y también de la embajada de Israel en el año 92, hechos absolutamente condenables y deplorables.

En reiteradas oportunidades, tanto el ex presidente Kirchner como quien les habla han pedido a la República Islámica de Irán, que ha sido acusada por la Justicia argentina de tener participación en dicho crimen, su colaboración y su cooperación.

En el año 2010 y en el año 2011, ante la falta de respuesta a ese pedido de colaboración y de cooperación, ofrecí, como alternativa a esto, si es que la República Islámica de Irán no tenía confianza en la equidistancia, en la independencia de la Justicia argentina, adoptar una doctrina que

es la doctrina del caso Lockerbie, que todos ustedes recordarán, y que se refiere al atentado contra un avión estadounidense por parte de terroristas libios y que, finalmente, tuvo lugar un juicio en un tercer país y allí pudo repararse, si es que la muerte puede tener reparación, algo del daño que se había hecho.

Ofrecimos, precisamente, la elección de común acuerdo entre ambos países de un tercer país para que se desarrolle allí un juicio que garantice a las partes que todos van a poder acceder a la justicia y, por sobre todas las cosas, que se va a conocer la verdad sobre este hecho tan terrible.

Empecé hablando sobre acciones del terrorismo internacional y terminé también hablando sobre estas mismas acciones, no ya cometidas en un lejano país africano y contra un miembro del cuerpo diplomático estadounidense; estoy hablando de algo sucedido en mi país, en mi tierra y contra ciudadanos argentinos en clara violación también a la soberanía territorial.

El día miércoles pasado, 19 para ser más exactos, hemos recibido por parte de la República Islámica de Irán un pedido de reunión bilateral precisamente para dialogar entendemos que sobre este tema. Mi país, que sigue reclamando el diálogo como un instrumento universal y también como un instrumento particular en el caso de Malvinas, ha decidido instruir a nuestro canciller para que tenga lugar aquí en Naciones Unidas, tal cual lo ha solicitado la República Islámica de Irán, una reunión bilateral entre ambas cancillerías.

Debo decirles que espero resultados de esa reunión, resultados en la manifestación que ha hecho la República Islámica de Irán de querer cooperar y colaborar por el esclarecimiento del atentado. Si no lo quiere hacer frente a la Justicia argentina o si no lo quiere hacer frente a un tercer país, esperamos resultados de esa reunión en cuanto a propuestas de cómo encaminar este conflicto tan profundo que data del año 1994.”

Muchas de estas consideraciones se repiten en el Mensaje que el Poder Ejecutivo ha enviado al Congreso de la Nación, el 8 de febrero de 2013, acompañando el proyecto de ley para aprobar el Memorándum de Entendimiento firmado en Addis Abeba, cuando afirma:

“Más allá de estos ataques al acuerdo, quien analice el tema con sinceridad sabrá ver que la opción a él era la continuidad del reclamo con la verdad de una resignación a que nunca se lograra ningún avance por la insistencia en esa vía.

Ese era el camino fácil. Consistía en no intentar nada nuevo para evadir cualquier riesgo. Pero eso condenaba a la causa a su congelamiento. Se trataba entonces de aparentar avances y saber que nada se lograría.

Desde el mismo momento en que reclamábamos diálogo y cooperación a Irán, pensábamos que podíamos lograr avanzar o por lo menos, obtener cada vez más apoyos para nuestra causa por la justicia del reclamo hasta que éste fuera ya irresistible.

Nunca se trató de reclamos huecos. Fue perseverancia para lograr frutos en pos de la justicia. Este Memorándum consagra un paso más para destrabar la situación y lograr avances que nos acerquen a la verdad y nos aproximen al castigo de los culpables.

Como cuando disentía con la mayoría de la Comisión Bicameral, como cuando el presidente Kirchner efectuaba actos concretos para aportar en la medida de lo posible al esclarecimiento de la verdad en las causas de los atentados, como cuando difundíamos en ambos períodos de gobierno mundialmente nuestro pedido de justicia y reclamo de colaboración en Naciones Unidas y por parte de la República Islámica de Irán, como cuando proponíamos un tercer país para que las actuaciones se realizaran, no sólo perseguíamos la realización de un juicio justo y adecuado a la normativa: perseguíamos la VERDAD y el castigo de los culpables.

El Memorándum de Entendimiento suscripto en Addis Abeba busca ese mismo objetivo y es un indudable paso de avance. Respeto la actuación judicial, la preserva y la asegura en sus resultados. Respeto la voluntad popular en cuanto sólo podrá avanzarse si el Honorable Congreso de la Nación lo ratifica y pone con ello en ejecución la constitución de la Comisión de la Verdad.”

El Mensaje del Poder Ejecutivo intenta descartar toda otra causa de este tratado, especialmente cuando se recurre a especulaciones políticas o económicas. En tal sentido, explica:

“Sabemos bien los afectados que nuestra idea es perseguir la verdad tanto en esas causas como en el caso del castigo a los responsables de la violación de los derechos humanos, como camino para posibilitar poner fin a la impunidad de cualquier tipo en nuestra Patria.

Sin embargo, no faltan quienes quieren ver en cada paso una intención aviesa. Por eso es necesario hacer referencia a ciertos temas.

Se dice que no hay que negociar con la República Islámica de Irán, tratando de instalar el ‘no diálogo’ como principio. La República Argentina tiene todo el derecho a negociar con el país que quiera en función de su soberanía y sin subordinarse a sugerencias o tácticas de terceros países sino a su propia conveniencia...

...Máxime cuando el acuerdo al que se arriba no desmerece la soberanía ni el imperio de la justicia argentina en el caso, que podrá resolver en qué carácter interrogar a los acusados en presencia de una comisión de juristas que avale el cumplimiento de la ley, con lo que, por fin, puede resolverse un punto nodal de la actividad judicial tendiente al esclarecimiento, hasta hoy imposible de lograr.

El único camino era negociar con el país de residencia de los acusados, hasta ahora remiso a colaborar. Por lo demás, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con más Alemania, negociarán a partir del 26 de febrero un Acuerdo Nuclear con la República Islámica de Irán...

Se ha querido también plantear como una agresión a la soberanía o renuncia a ella el tener que interrogar a los acusados en Teherán, cuando existen, según detallamos más arriba y ampliamos en el anexo correspondiente, innumerables casos de actos procesales similares efectuados por jueces argentinos en el exterior.

Se quiere presentar el acuerdo como una especie de argucia para “iniciar” el comercio con Irán. Lo cierto es que ese comercio existe desde 1990 y, salvo los años 2004 y 2005, ha sido superavitario desde cifras que van de 46,006 miles de dólares a 1,448.541 miles de dólares a favor de nuestro país. El resultado de los años 2004 y 2005, deficitario, lo fue por vigencia de un boicót iraní al comercio con Argentina...

...Más allá de estos ataques al acuerdo, quien analice el tema con sinceridad sabrá ver que la opción a él era la continuidad del reclamo con la verdad de una resignación a que nunca se lograra ningún avance por la insistencia en esa vía.

Ese era el camino fácil. Consistía en no intentar nada nuevo para evadir cualquier riesgo. Pero eso condenaba a la causa a su congelamiento. Se trataba entonces de aparentar avances y saber que nada se lograría. Desde el mismo momento en que reclamábamos diálogo y cooperación Irán, pensábamos que podíamos lograr avanzar o por lo menos, obtener cada vez más apoyos para nuestra causa por la justicia del reclamo hasta que éste fuera ya irresistible.

Nunca se trató de reclamos huecos. Fue perseverancia para lograr frutos en pos de la justicia. Este Memorándum consagra un paso más para destrabar la situación y lograr avances que nos acerquen a la verdad y nos aproximen al castigo de los culpables.”

También resultan de gran utilidad las declaraciones realizadas por el presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad, luego de su discurso en el mismo ámbito internacional, en las que afirmó que aspira a que su país amplíe las relaciones con la Argentina, deterioradas a raíz del atentado contra la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA) en 1994 en Buenos Aires.

“Queremos expandir nuestras relaciones”, dijo Ahmadinejad en rueda de prensa, un día después de que la Argentina anunciara, a través de la presidenta Cristina Kirchner, que aceptó reunirse con Irán para tratar el tema del atentado en la mutual judía argentina AMIA. Luego amplió:

“Ha habido malentendidos en los lazos de Irán con Argentina debido a la interferencia y la intromisión de otros. Espero que el diálogo de los dos Ministros de Relaciones Exteriores pueda establecer las bases para alcanzar este objetivo de mejores lazos entre los países. Irán no tuvo ninguna participación en estos eventos y eso quedará claro; se llegará a la verdad. Cualquier persona que sea culpable debe ser enjuiciada: sionistas, no sionistas, estadounidenses, iraníes, argentinos, africanos y asiáticos”.²⁰

20. Ver Artículos periodísticos: “Ahmadinejad busca acercarse a la Argentina”. *La Nación*, 26/09/2012 y “Nuevas señales de sintonía entre la Argentina e Irán”. *La Nación*, 27/09/2012.

Posteriormente, en Teherán, el 2 de octubre, aseguró:

“Mi gobierno y la Argentina iniciaron conversaciones ‘transparentes’ sobre la causa que investiga el atentado a la AMIA que revelarán la realidad y prepararán el terreno para una mejora de las relaciones entre los dos países. Los dos cancilleres se reunieron recientemente y acordaron coordinar el resto de la ruta. Creemos que el estudio de este tema definitivamente debe dar lugar a la transparencia y a la búsqueda de la realidad. Estoy seguro de que cuando las investigaciones tengan lugar de manera precisa e imparcial, a continuación, se avanzará en la ampliación de las relaciones entre Irán y Argentina. Los gobiernos de Estados Unidos e Israel acusan a Irán del atentado a la AMIA, aunque en 18 años de esfuerzos no han logrado avanzar ni probar nada en contra de Irán, lo que indica que es inocente.”²¹

A fines de octubre de 2012, en Teherán, el vocero del Ministerio de Asuntos Exteriores de Irán, Ramin Mehmanparast expresó:

“El gobierno está dispuesto a discutir el atentado de la AMIA. Los ministros de Exteriores de Irán y Argentina acordaron conversaciones mutuas hace un mes. Irán está listo para investigar cuidadosamente e identificar a los autores de la explosión, pero insiste en su negación de que los ciudadanos iraníes estuvieron involucrados en el letal ataque terrorista. Condenamos el terrorismo, rechazamos las acusaciones contra nuestros ciudadanos y declaramos que estamos dispuestos a hacer una revisión detallada de quiénes fueron los autores de este hecho. Las negociaciones están en curso y continuarán hasta que una conclusión clara que se alcance.”²²

21. Nota periodística “Ahmadinejad aseguró en Teherán que Irán y la Argentina iniciaron ‘conversaciones transparentes’ sobre la causa AMIA” en *News Iton Gadol*, 02/10/12. Ver en: <http://www.itongadol.com.ar/index.html>

22. Nota periodística: “Irán está dispuesto a identificar a los autores del atentado a la AMIA” en *The Jerusalem Post*, 31/10/2012

Si tenemos en cuenta toda esta información, llegaremos a la conclusión de que, al menos en una primera mirada, que no es la definitiva y que da lugar a muchas y disímiles interpretaciones, el tratado tiene como finalidad **poder esclarecer, con verdad y objetividad, las circunstancias y los hechos del atentado, como así también poder atribuir las responsabilidades correspondientes, nacionales e internacionales, civiles y penales, para lograr que el accionar de la justicia llegue rápida y eficazmente a reparar los daños causados, sobre la base de la realidad y el derecho aplicable, y que las relaciones entre ambos países se reconstituyan no solamente en el campo diplomático, sino también en sus vínculos políticos, sociales y culturales.**

III- El marco jurídico y el contenido del tratado

Indudablemente, existen muchas interpretaciones posibles acerca de las declaraciones emitidas y de las motivaciones que han llevado a ambos gobiernos a avanzar en un diálogo restringido aunque superador, como así también muchas dudas y sospechas con respecto al entendimiento logrado como producto del acuerdo. Pero lo que debe analizarse jurídicamente es si el Memorándum de Entendimiento suscripto se enmarca en el derecho internacional y en los derechos internos de ambas partes.

Los mecanismos elaborados en las negociaciones diplomáticas, destinados a obtener los objetivos buscados, se centran en la creación de una Comisión de la Verdad integrada por cinco comisionados, con las mayores garantías posibles de imparcialidad y excelencia, ya que la conformarán juristas internacionales, seleccionados por su prestigio legal y por sus condiciones morales, que no podrán ser nacionales de las partes. Cada Estado elegirá dos miembros y, conjuntamente, acordarán la elección de uno más, que actuará como Presidente de la Comisión (punto 1).

En realidad, es poco feliz la denominación elegida, como lo afirmó el juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Eugenio Zaffaroni, en declaraciones al periódico *El Tribuno* de Salta, el 30 de enero de 2013, quien cuestionó la denominación Comisión de la Verdad, considerando que debió haberse llamado Comisión Asesora, ya que “las Comisiones de la Verdad que se han aplicado en el mundo han sido para no aplicar sentencias”, además de opinar acerca de la constitucionalidad del tratado. En general, este tipo de organismos surgen como reacción a conflictos políticos internos

o internacionales muy profundos, incluso acompañados de violación grave de derechos humanos, procurando el conocimiento de la verdad histórica a los fines de pacificación y reconciliación nacional o internacional (ej.: Argentina, Grecia, Sudáfrica, Chile, Guatemala, El Salvador, Indonesia, etc.).

Esta Comisión dictará sus propias reglas de procedimiento, previa consulta a ambos Estados y su posterior aprobación por los mismos²³ y, una vez constituida, recibirá de ambas partes la evidencia y la información que posean sobre la causa AMIA, las que serán revisadas detalladamente por los comisionados con respecto a cada uno de los acusados. Podrá, además, consultar a las partes con respecto a información adicional (puntos 2 y 3).

Una regla de importancia fundamental es la que regula el interrogatorio de los funcionarios iraníes, con respecto a los cuales Interpol ha emitido una notificación roja. En este caso, la audiencia en la que se llevará a cabo el interrogatorio se realizará en Teherán (Irán) con la participación de la Comisión y las autoridades judiciales iraníes y argentinas en uno o más encuentros. La Comisión tendrá facultades para realizar preguntas a los representantes de cada parte, quienes tendrán derecho de dar explicaciones o de presentar nueva documentación (punto 5). Con relación a esta situación, y a fin de salvaguardar los derechos de las personas involucradas, garantizados por ley, se establece que ninguna disposición del acuerdo los pondrá en riesgo (punto 8). Esta cláusula es totalmente coherente con lo estipulado en el Principio N° 3, inciso 14 de la Constitución iraní, que dice: “14.- Garantizar todos los derechos a la persona, tanto a la mujer como al hombre, y crear las garantías jurídicas justas para todos, y la igualdad de derechos ante la ley”.

La Comisión habrá cumplido con su cometido, una vez analizada la información recibida por ambas partes y efectuadas las consultas necesarias a las partes y a los individuos, cuando exprese su opinión mediante un informe con recomendaciones que deberán ser tenidas en cuenta por las partes en sus acciones futuras. Estas recomendaciones indicarán cómo proceder con el caso AMIA, en el marco de los derechos internos de ambos países (punto 4). No queda claro si la Comisión realizará la audiencia antes o

23. Aunque no se aclara, sería coherente que se efectuara por el mismo procedimiento que el Memorándum de Entendimiento, es decir por un tratado internacional. Sin embargo, no debe descartarse el uso de la vía de los acuerdos ejecutivos para evitar un nuevo debate parlamentario.

después del informe final, ya que la audiencia está prevista en el punto 5 y el informe en el punto 4, aunque parece lógico que el informe sea posterior.

Con relación a la vigencia del Memorándum de Entendimiento, su punto 6 dispone el requerimiento de la ratificación o aprobación por los órganos estatales nacionales competentes, conforme a sus propios derechos internos. La curiosa redacción (“ya sean el Congreso, el Parlamento u otros cuerpos...”) tiene su explicación en la particular organización institucional iraní, en la que existen diversos órganos con funciones distintas pero, en alguna medida, vinculadas para la aprobación de los tratados internacionales.²⁴

En el ordenamiento jurídico iraní, corresponde a la Asamblea Consultiva Islámica (Parlamento), la aprobación de los tratados internacionales como el que estamos analizando, según lo dispone su Constitución, en el Principio N° 77. No obstante, conforme a su Principio N° 72, no puede promulgar leyes que estén en contradicción con los principios y preceptos de la doctrina religiosa oficial de la nación (Principio N°4) o de la Constitución. La determinación de este asunto está a cargo del Consejo de Guardianes de acuerdo con el Principio N° 96, quien ejerce el control religioso y de constitucionalidad de todas las decisiones del Parlamento, incluso de la aprobación de los tratados internacionales. Finalmente, también puede intervenir, en última instancia, cuando existen discrepancias entre el Parlamento y el Consejo de Guardianes sobre una ley, el denominado Consejo de Discernimiento de Conveniencia del Sistema, a solicitud del Líder, conforme lo establecido por el Principio N° 112. Una vez aprobado el tratado internacional, es facultad del Presidente de la República la firma del mismo (Constitución de Irán, Principio N° 125) y, consecuentemente, su ratificación y el canje de notas final –se habla del “intercambio de la última nota verbal”.

En el caso de la Argentina, lo que se requiere es la aprobación del Congreso de la Nación (C.N., art. 75, inc.22), la subsiguiente ratificación por parte del Poder Ejecutivo y el canje de notas final, dando cuenta del cumplimiento de los respectivos requisitos exigidos por nuestro derecho interno (punto 6).

Como puede verse, el Memorándum de Entendimiento no estará vigente entre ambos Estados hasta que no se produzca entre ellos el intercambio de

24. Ver texto de la Constitución de la República Islámica de Irán en español en: http://www.mexicodiplomatico.org/art_diplomatico_especial/iran_constitucion.pdf.

la última nota verbal notificándose recíprocamente del cumplimiento de los requisitos constitucionales exigidos por los respectivos derechos internos, tal como fueron enunciados anteriormente. Evidentemente, este es el acto jurídico internacional que formaliza el consentimiento mutuo de obligarse por el tratado internacional en análisis.²⁵

En lo que respecta al mecanismo de solución de controversias dispuesto por el tratado en su punto 8, ya sea por razones de implementación o interpretación normativas, es sumamente simple y de naturaleza esencialmente política, ya que lo remite a consultas entre ambos Estados. Asimismo, cabe agregar que el Memorándum de Entendimiento se redactó en dos ejemplares, en los idiomas farsi, español e inglés, siendo la versión en esta última lengua la que prevalecerá en caso de disputas sobre su implementación.²⁶

IV- Análisis crítico del tratado

Es necesario, luego del análisis antecedente, hacer las observaciones generales y específicas pertinentes a este tratado bilateral, con el fin de poner de manifiesto dificultades en la interpretación del texto por ambigüedad, oscuridad, imprecisión o vaguedad o, incluso, cuestiones que puedan llegar a colisionar con el derecho internacional o con los derechos internos de los Estados involucrados.

A- En primer lugar, conforme a lo dispuesto por el art. 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, lo que dicho en otras palabras supone la supremacía del Derecho Internacional sobre el derecho interno y la prevalencia de la norma internacional si entrare en conflicto con la norma interna. Esto es coherente con una visión monista de la relación entre el Derecho Internacional y el derecho interno.

25. Conforme a lo dispuesto por el art. 24 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

26. Conforme a lo dispuesto por el art. 33, inc. 1 de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

Para la Argentina, Estado Parte de la Convención, este principio normativo tiene total vigencia, a tal punto que la reforma constitucional de 1994 modificó la Constitución Nacional en este sentido, estableciendo en su nuevo art. 75, inc. 22 que “los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”. Esto significa que los tratados internacionales vigentes para nuestro país, en caso de conflicto con normas internas –leyes o cualquier otra norma de jerarquía inferior–, prevalecerían sobre ellas y las harían inaplicables. En consecuencia, el Memorándum de Entendimiento en análisis, una vez vigente, prevalecería sobre leyes tales como el Código Penal, el Código Procesal Penal de la Nación, las normas de organización de la justicia federal e incluso sobre las Acordadas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y reglamentos judiciales, entre otras normas nacionales. **Es decir, se utilizaría para dar un marco judicial y procesal excepcional y *ad hoc* para parte del proceso relativo a la causa AMIA, sin que esto signifique apartarse del ordenamiento jurídico argentino, aunque puedan aplicarse reglas extraordinarias y diferentes a las rigen en nuestro derecho, en circunstancias similares pero ordinarias.**²⁷

Sin embargo, no debe olvidarse que la prevalencia del Derecho Internacional sobre el derecho interno presenta una excepción, prevista indirectamente en el art. 46 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y es nuestra propia Constitución Nacional, cuando en su art. 27 dispone que “el Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”.

Por consiguiente, no podría prevalecer ni aplicarse un tratado internacional, a pesar de la suprallegalidad otorgada por el art. 75, inc. 22 de la misma Constitución, si afectara los principios constitucionales de derecho público. **Entonces, la inconstitucionalidad de un tratado internacional no permitiría aplicarlo válidamente y el Memorándum de Entendimiento de Addis Abeba también deberá ser sometido a**

27. Sagüés, Néstor P. “Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina”, en *Revista La Ley*, Buenos Aires, tomo 1994-E, pág. 1036 y ss.

este control de constitucionalidad para ser aprobado por el Congreso de la Nación y para entrar en vigencia.²⁸

En cambio, la situación es muy diferente para la República Islámica de Irán, república religiosa que solamente es Estado signatario de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, para el que ella no está en vigencia. En la relación entre el Derecho Internacional y el derecho interno, Irán es dualista, es decir no acepta la prevalencia del primero sobre el último y un tratado internacional se aplicará en ese país solamente si no afecta todo el derecho interno, en especial la propia Constitución y los principios islámicos, base esencial de todo su ordenamiento jurídico. En este sentido, la aprobación del tratado por la Asamblea Islámica, el Consejo de Guardianes y, eventualmente el Consejo de Discernimiento sobre la Conveniencia del Sistema, a solicitud del Líder, **implica sortear una serie de controles religiosos, políticos y jurídicos, que evita cualquier posibilidad de incorporar una norma internacional al derecho interno, sin la conformidad del mecanismo institucional de creación normativa, a favor del Derecho Internacional.²⁹**

B- El Memorándum de Entendimiento presenta cuestiones expresadas con demasiada vaguedad o ambigüedad que requerirán de una posterior instrumentación jurídica. Algunas podrán incluirse en la reglamentación del procedimiento de la Comisión de la Verdad, a ser aprobada por ambos Estados, pero otras podrían requerir la suscripción de nuevos Memorándums de Entendimiento, tales como: la sede de la Comisión y sus plazos de constitución, de funcionamiento y de presentación del Informe, la elección del Presidente, las características y aspectos operativos de la audiencia donde se producirán los interrogatorios dispuestos en el punto 5, indicando su condición procesal y sus efectos jurídicos en el proceso judicial y en la aplicación de los derechos internos de ambos Estados, los derechos y obligaciones de

28. Travieso, Juan Antonio. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1ª ed. 2012, págs. 149/166.

29. Barboza, Julio. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires, Zavalía, 1999, págs. 53/59. Analiza las diferencias entre las teorías monistas y dualistas aplicables a la relación entre el Derecho Internacional y el derecho interno, según los distintos ordenamientos jurídicos estatales.

los interrogados, el carácter facultativo o vinculante de las recomendaciones incluidas en el Informe final, entre otros asuntos no determinados.

Dos temas requieren especial atención. Uno es la naturaleza jurídica de los interrogatorios y su valor procesal, ya que pueden considerarse como declaraciones indagatorias de los acusados o como declaraciones testimoniales de testigos involucrados en la causa, con efectos procesales y jurídicos completamente diferentes. No surge del tratado ninguna apreciación, ni siquiera indicios, que puedan esclarecer esta duda. El otro tema es la naturaleza y los efectos jurídicos del Informe que debe elaborar la Comisión y de las recomendaciones que contendrá, destinadas a orientar el accionar futuro de las partes en el caso AMIA. La emisión de recomendaciones como expresión de la voluntad de un órgano implica, generalmente, que no tendrán carácter vinculante. Esa interpretación, incluso, puede colegirse del propio Mensaje del Poder Ejecutivo argentino cuando envía al Congreso el proyecto de ley aprobatorio del Memorándum de Entendimiento. Sin embargo, la redacción que se desprende de su punto 4 deja vacíos en cuanto a este asunto, ya que menciona que “ambas partes **tendrán en cuenta** estas recomendaciones en sus acciones futuras”. ¿El “**tener en cuenta las recomendaciones**” es una obligación o una facultad de las partes? ¿Qué consecuencias jurídicas derivarían de las conductas positivas o negativas de las partes en cuanto a esas recomendaciones? ¿En qué medida y de qué manera los distintos poderes del gobierno, a saber el Legislativo, el Ejecutivo y, en especial el Judicial, tendrán en cuenta las recomendaciones aconsejadas? ¿Podrán ambos Estados reclamarse mutuamente, con efectos penales y civiles, los daños y perjuicios derivados del incumplimiento de las recomendaciones? No hay respuestas unívocas ni precisas a estas preguntas.

Otro aspecto abordado tangencialmente es la responsabilidad internacional de las partes por incumplimiento del tratado. Se indica, en su punto 9, que la solución de controversias entre las partes se efectuará por medio de consultas recíprocas. Pero, ¿cuál sería el o los pasos siguientes en caso de desacuerdo? Si el incumplimiento del tratado produjera daños y perjuicios a alguna de las partes o si de su cumplimiento se derivaran nuevas obligaciones por cumplirse, cumplidas o incumplidas, ¿cuál sería la responsabilidad internacional de cada Estado frente a una conducta violatoria de la obligación contraída? ¿Qué sistema de solución de controversias se aplicaría entre ellos para resolver los desacuerdos?

C- La constitucionalidad del Memorándum de Entendimiento, en general y específicamente de cada una de sus cláusulas, considerará la eventual incompatibilidad con los principios de derecho público de la Constitución,³⁰ tales como el de territorialidad de la ley penal argentina y el del juez natural ante delitos cometidos en nuestra jurisdicción, el del debido proceso, ante la posibilidad de que los interrogatorios sean considerados meramente testimoniales y no indagatorias dada la situación procesal de las personas a interrogar, y el de imparcialidad, ya que gran parte de las diligencias judiciales y del funcionamiento de la Comisión se producirán en jurisdicción iraní sin las garantías de un tercer Estado que brindaría las seguridades y la prescindencia que el proceso judicial requiere, como ha sucedido en el caso Lockerbie.³¹

El Memorándum de Entendimiento vulnera varios artículos de la Constitución Nacional que contienen los principios de derecho público que deben ser respetados por los tratados internacionales:

1. El artículo 18, en cuanto prohíbe el juicio por comisión es especiales o la separación de los jueces designados por ley antes al hecho de la causa (principio del juez natural). Si bien la Comisión de la Verdad no es exactamente un tribunal o una comisión especial juzgadora, sino meramente una comisión investigadora o asesora (*fact-finding commission*), cierto es que tiene funciones judiciales tales como la revisión de pruebas o evidencia, el interrogatorio a imputados o a representantes de las partes, la consulta a las partes, el dictado de recomendaciones a ser tenidas en cuenta por las partes, entre otras. También es cierto que, si bien la causa no se saca directamente del juez natural, se somete a un proceso extraño al mismo, fuera de la jurisdicción argentina, sin dar cumplimiento al derecho procesal y a las garantías judiciales que le son aplicables a los involucrados en dicha causa, por medio de un tratado internacional *ad hoc* de dudosa constitucionalidad.
2. El artículo 109, que prohíbe absolutamente al Presidente de la Nación el ejercicio de funciones judiciales, arrogarse el conocimiento

30. Conforme a lo dispuesto por el art. 27 de nuestra Constitución Nacional.

31. Ver un completísimo informe sobre el caso Lockerbie en idioma inglés en: <http://www.nodo50.org/csca/miscelanea/lockerbie.pdf>.

de causas pendientes o el restablecimiento de las fenecidas. No cabe duda de que la negociación y firma del Memorandum de Entendimiento por el Poder Ejecutivo ha sido conforme a la facultad que le otorga el art. 99 de la Constitución Nacional (*treaty-making power*), pero también es posible que esa facultad sea ejercida en forma incompatible con la propia Constitución. En este caso, en particular, ha intervenido en la causa AMIA, como causa que está pendiente, influyendo en su tramitación y afectando su sustanciación, a tal punto que ha determinado un derecho procesal *ad hoc*, excepcional y extraordinario, por fuera del ordenamiento jurídico vigente.

3. El artículo 116 determina la jurisdicción argentina y la competencia federal para la causa AMIA y en ningún caso se ha aplicado otra jurisdicción y otra competencia. Sin embargo, a través del Memorandum de Entendimiento, se prorroga esa jurisdicción, derivándola, aunque sea temporalmente y con alcance limitado, a la jurisdicción iraní en tanto allí funcionará la Comisión de la Verdad, y a la competencia de este organismo y sus reglas de procedimiento. Recordemos que este tratado tiene jerarquía suprallegal y, por lo tanto, prevalece por sobre el del derecho penal y el derecho procesal argentino, creando un procedimiento penal especial y extraordinario para la causa AMIA.

También el Memorandum de Entendimiento viola tratados e instrumentos jurídicos internacionales que gozan de jerarquía constitucional en nuestro derecho interno, sean los enumerados en el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional o los incorporados posteriormente porque se está afectando el derecho de las víctimas y el derecho a la verdad.³² Están en juego el derecho a la justicia imparcial, el derecho al debido proceso, el derecho de igualdad ante la ley, el derecho a la protección judicial y a las garantías judiciales (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de los Derechos Humanos y Convención Americana sobre Derechos Humanos, mejor conocida como Pacto de San José de Costa Rica).

32. Derecho reconocido en Naciones Unidas por el Consejo de Derechos Humanos en su Resolución 12/12 del 1° de octubre de 2009. Ver texto en: <http://eoirs.mrecic.gob.ar/userfiles/Resolucion%20derecho%20a%20la%20verdad.pdf>.

No debe olvidarse que la justicia argentina ha acusado al Estado iraní, responsabilizándolo del atentado terrorista, a través del accionar delictivo de funcionarios del más alto nivel, por lo que se generan sospechas de parcialidad y protección cómplice, agravadas por la falta total de cooperación judicial internacional. Irán nunca aceptó la jurisdicción argentina, ni quiso presentarse en los juicios que se sustentan o sustentaron sobre el atentado contra la AMIA, porque siempre negó absolutamente su participación estatal o la de algún ciudadano iraní en los hechos.

También deben considerarse las características y la valoración de la evidencia presentada, ya que puede proporcionarse información sensible que afecte la seguridad nacional o los servicios de inteligencia. Caeríamos en la paradoja de que Irán conseguirá toda la información existente en la causa, incluso la más reservada o secreta, sin ser parte de ella. Finalmente, no resulta claro el rol del Informe de la Comisión y sus recomendaciones, en cuanto a que pueden dar impulso a medidas inconstitucionales o generar incumplimiento del tratado por cualquiera de las partes, sin consecuencias jurídicas previstas. Es el Congreso de la Nación el órgano encargado de efectuar este control político de constitucionalidad y, en tal sentido, el Poder Ejecutivo le ha sometido a su consideración el Memorandum de Entendimiento, con el trámite ordinario de cualquier tratado internacional, para que lo apruebe o lo deseche. No podrá hacer ninguna modificación ni agregados al texto del tratado, ni tampoco formular reservas o declaraciones interpretativas, dado el carácter bilateral que posee.³³ Obviamente, esto no impide el control judicial de constitucionalidad, en manos del Poder Judicial ante un planteamiento de inconstitucionalidad de la norma.

En lo que respecta a Irán, con mayor razón, el Memorandum de Entendimiento debe superar los controles constitucionales y religiosos, dadas las particulares características propias de una república islámica, a través de un intrincado procedimiento inter-órganos. También en este sentido, y en consonancia con cualquier democracia laica occidental, con la diferencia del substrato religioso que influye y se expande por todo el ordenamiento jurídico iraní, la Constitución de este país protege los derechos de los ciudadanos en lo que respecta a sus garantías de defensa en juicio y de respeto al debido proceso y a los principios de territorialidad de la ley penal y de sometimiento

33. Conforme a lo dispuesto por el art. 75, inc.22 de la Constitución Nacional.

a la jurisdicción del juez natural (ver: Constitución de Irán, Principios N° 14, 32, 34, 36, 37 y 165, entre otros).

D- Resulta curioso el punto 7 del Memorándum de Entendimiento, ya que dispone que su mera suscripción por las partes –producida el 27 de enero de 2013– las obliga a remitirlo conjuntamente al Secretario General de Interpol, en cumplimiento de los requisitos exigidos por esa organización internacional con relación al caso AMIA, sin esperar a que entre en vigencia. La intervención de Interpol ha consistido en la emisión de una notificación roja³⁴ para dar cumplimiento a la orden de captura internacional de varios funcionarios iraníes librada por la justicia argentina, en virtud de considerarlos responsables del atentado terrorista del 18 de julio de 1994. En consecuencia, la remisión del tratado internacional a Interpol tendría por objeto, aunque no surge de su texto, salvaguardar la responsabilidad del Estado iraní en lo que respecta a garantizar la efectivización de la orden emitida pero postergando cautelarmente su ejecución hasta la vigencia del tratado y su cumplimiento definitivo.³⁵

Con relación a este punto, cabe agregar que se ha transformado en el eje de un debate de trascendencia entre Irán, la Argentina e Interpol, ya que ha habido un intercambio de manifestaciones ambiguas y contradictorias acerca del mantenimiento o levantamiento de las sanciones impuestas por la organización internacional.

En principio, el 15 de marzo de 2013, el canciller Timerman relató que la Oficina de Asuntos Jurídicos de Interpol envió una nota oficial, firmada por el consejero jurídico Jöel Sollier, en la que manifiesta que dicho acuerdo no implica ningún tipo de cambio en el estatus de las certificaciones rojas aplicadas en relación a los crímenes investigados en la causa AMIA y considera que el referido acuerdo es un desarrollo positivo en el esclarecimiento de la causa.³⁶ Unos días después, el ministro de Relaciones Exteriores de

34. Ver el Sistema de Notificaciones Internacionales de Interpol en: http://www.interpol.int/content/download/786/6299/version/14/file/Factsheets_ES_feb2012_GIO2.pdf.

35. Ver Reglamento de Interpol sobre Tratamiento de Datos, arts. 72/87 en: <https://secure.interpol.int/public/icpo/legalmaterials/constitution/control/RPDEs.pdf>.

36. Ver cable de Telam (15/03/2013) en: <http://www.telam.com.ar/notas/201303/10470-el-canciller-timerman-dara-a-conocer-hoy-una-importante-declaracion.html>.

Irán, Ali Akbar Salehi, exigió que Interpol dejara de emitir sus alertas rojas de detención por el atentado a la AMIA contra cuatro funcionarios persas y justificó el reclamo en base al memorándum de entendimiento que firmó con Argentina, en clara contradicción con su par argentino.³⁷ Esta divergencia provocó las dudas en la oposición argentina y en observadores internacionales, que se despejaron con la reunión entre el canciller Timerman y el Secretario General de Interpol, Ronald Noble, en Lyon, el 30 de mayo de 2013, ya que la organización policial internacional insistió en el mantenimiento de las notificaciones rojas aplicables a varios ciudadanos iraníes y consideró la utilidad del tratado argentino-iraní para la cooperación internacional bilateral en materia penal y procesal penal.³⁸

E- El Memorándum de Entendimiento prevé uno o más encuentros de la Comisión y de las autoridades judiciales argentinas e iraníes, en la ciudad de Teherán (Irán), un lugar no imparcial, sujeto a la jurisdicción del Estado iraní, que podría aplicársele a los comisionados o a los funcionarios judiciales argentinos de forma intempestiva o perjudicial para sus derechos o funciones, a pesar de lo dispuesto en el punto 8 acerca de la imposibilidad de poner en riesgo los derechos de las personas, garantizados por ley. Sin cuestionar la pertinencia del traslado al exterior de los jueces argentinos para ejercer su jurisdicción en otros Estados por características propias de ciertos procesos judiciales, autorización otorgada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde hace varios años, mediante la Acordada 21/93,³⁹ cabe la advertencia de la inexistencia de un tratado de extradición entre la Argentina e Irán y la negativa iraní a hacerla efectiva por reciprocidad y a brindar la cooperación judicial internacional habitual entre Estados. El

37. Ver nota del 18/03/2013 en: <http://www.redaccion24.com.ar/nota/40575/iran-no-acepta-las-alertas-rojas-de-interpol.html>.

38. Ver Comunicado de la Cancillería del 30/05/2013. Información para la prensa N° 122/13 en: <http://www.mrecic.gov.ar/interpol-reafirma-el-apoyo-al-memorandum-con-iran-y-la-vigencia-de-las-notificaciones-rojas>.

39. Ver texto en: <http://www.csjn.gov.ar/achist/docPdf?res=9339>. Por ejemplo, el viaje del juez federal Yalj a España para cumplir funciones jurisdiccionales en: http://www.noticiasjudiciales.info/Nota_Principal/Autorizacion_excepcional_para_viaje_del_Juez_Federal_Jose_Manuel_Yalj_a_Espana.

derecho interno iraní no admite la extradición de nacionales, según lo establece su Ley de Extradición del 4 de mayo de 1960, art.8, inc. 1.⁴⁰

Asimismo, no se ha mencionado la alternativa de haber negociado con Irán la inclusión de cláusulas que dispusieran la realización de la audiencia y los interrogatorios en la representación diplomática argentina en Teherán o la posibilidad del uso de la videoconferencia como medio procesal, admitida por el derecho procesal actual en ámbitos nacionales e internacionales, con las garantías más estrictas del caso, ya sea por acuerdo específico de ambas partes o por la aplicación indirecta de otras normas internacionales específicas como, por ejemplo, el Convenio Iberoamericano sobre el Uso de la Videoconferencia en la Cooperación Internacional entre Sistemas de Justicia y su protocolo Adicional, suscriptos en Mar del Plata (Argentina), el 3 de diciembre de 2010, en tratamiento por el Congreso de la Nación.⁴¹

Todo el derecho procesal penal argentino aplicable a la causa está afectado por el procedimiento *ad hoc* establecido por el Memorándum de Entendimiento: los requisitos y características de la indagatoria, la presencia de los acusados, el fiscal, el juez y los abogados defensores, las facultades del juez durante y después de la indagatoria, la posibilidad de la prisión preventiva, las garantías de defensa en juicio de los acusados, etc. A tal punto es irregular su aplicación y es tan vago, impreciso y confuso el texto, que puede provocar la nulidad, la suspensión o el cierre total de la causa.

V- Las conclusiones

Del análisis efectuado surgen varias conclusiones. Sin duda, hay una tentadora tendencia a generar reflexiones de índole política y económica que apuntan a las relaciones bilaterales entre Irán y Argentina en materia

40. Ver texto en: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:bcmmlshYHYMJ:www.bia-judiciary.ir/LinkClick.aspx?fileticket%3DE817BdoT_Io%253D%26tabid%3D3706%26mid%3D6999+Iran+laws+extradition&hl=es-419&gl=ar&pid=bl&srcid=ADGEESHl3mzA3qllrHdaWVU5dyGNPsLB7y5Rkb537OLsmKF1xZJCjfJFScPSBOvYkek0WczWp6I-hrU4Q6yQsPz5PoQJ8dlcMm5_e7Z7EXdpEELrvmN0t6CmIELf8LNP_To99nRf70lh3&sig=AHIEtbQEybKbcfotRO6ziU82s-qnZXS1g

41. Ver texto en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/NUEVO/Periodo2012/PDF/0020-S-12.pdf>

económica y comercial, al interés argentino por el petróleo iraní, a la comprometida y aislada posición de Irán en las relaciones internacionales en virtud de su política nuclear y al próximo entendimiento con los países centrales para lograr un acuerdo en tal tema, a la política exterior y a la política de derechos humanos del gobierno iraní y a sus implicancias en el estado actual de las relaciones internacionales y en la región sudamericana, a la integración actual de Argentina como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a los requerimientos de política interna que presentan los próximos procesos electorales internos en ambos países, al especial involucramiento en este proceso judicial del Estado de Israel y de las comunidades judías nacionales e internacional, teniendo en cuenta sus características y consecuencias, a la relación directa del caso con el terrorismo internacional y a su vinculación con distintos actores internacionales implicados en el atentado de julio de 1994, a la redefinición de la política exterior argentina en busca de un protagonismo regional y una relación afín a los países musulmanes y árabes, y a muchas más consideraciones con mayor o menor fuerza en sus argumentos y con más o menos evidencias para comprobar las hipótesis formuladas.⁴²

Sin embargo, en este trabajo, nos dedicaremos a elaborar conclusiones jurídicas, con el propósito de colaborar a resolver este prolongado proceso judicial, sin afectar la verdad y la justicia y respetando el derecho internacional, el derecho argentino y el derecho iraní.

42. Ver opiniones diferentes y contradictorias sobre el tema en varios artículos periodísticos:

- <http://www.itongadol.com.ar/noticias/val/68921/-amia-iran-la-daia-reconocio-que-hay-un-%E2%80%9Cresquemor-en-la-comunidad-judia-por-el-acuerdo-que-la-argentina-firmo-con-iran.html>
- <http://www.itongadol.com.ar/noticias/val/69002/por-familiares-de-amia-lo-que-el-memorandum-de-entendimiento-entre-argentina-e-iran-debe-decir-y-no-dice-y-viceversa.html>
- <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-213503-2013-02-08.html>
- <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=43724>
- http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/noticias/2013/02/130208_amia_iran_argentina_preguntas_nc.shtml
- <http://tiempo.infonews.com/2013/02/09/argentina-96149-causa-amia-mayoritario-apoyo-al-acuerdo-con-iran.php>

A- En principio, coincidiremos en que la aprobación de un tratado internacional, de las características del Memorándum de Entendimiento analizado, necesita un consenso nacional que va más allá del oficialismo y la oposición parlamentarios, para extenderse a otras instituciones públicas y privadas y a todos los sectores sociales o comunidades, directa o indirectamente afectados por el atentado de julio de 1994. Están en juego la justicia argentina, la política de derechos humanos, la política exterior argentina, el estado de Derecho, los principios republicanos y el carácter multicultural e igualitario de nuestra sociedad. No deben existir resquicios que motiven legítimos planteos de inconstitucionalidad ni errores que posibiliten una responsabilidad internacional posterior.

También, como el atentado ha sido una afrenta nacional, toda decisión gubernamental que se vincule con su investigación o resolución judicial requerirá, para no generar críticas ni resistencias con efectos inesperados, un amplio respaldo que no puede ser partidario ni sectorial, sino masivo y universal, en defensa de una solución eficaz y pacífica, que respete y garantice la verdad y la justicia, aunque no satisfaga plenamente a todas las partes involucradas. No sirve, en este caso, una coyuntural mayoría parlamentaria, sino que se requiere la unanimidad o poco menos para evitar una gran debilidad del gobierno. Incluso, no debería descartarse un referéndum o consulta popular, como fue el caso de la aprobación del Tratado de Paz y Amistad con Chile en 1984.⁴³

B- La aprobación del Memorándum de Entendimiento por ley del Congreso le otorga, en su carácter de tratado internacional, jerarquía supralegal, es decir su prevalencia sobre toda la legislación argentina incluyendo las normas penales, civiles y procesales, las que, en caso de conflicto normativo, resultarán inaplicables. De esta manera, se legalizaría un proceso judicial con características únicas y propias, eventualmente distinto cualquier otro proceso judicial nacional sometido a la legislación vigente, porque ha surgido del acuerdo de las partes en una negociación internacional *ad hoc*, instrumentado en el tratado internacional aprobado. **No se afectaría la jurisdicción**

43. La consulta popular se realizó el 25 de noviembre de 1984 y obtuvo un mayoritario apoyo. Ver Nota periodística en: <http://www.diarioinedito.com/Nota/12011>.

soberana si el propio Estado argentino ha cedido facultades a través de dicho acuerdo.

La única posibilidad de cuestionar este tratado y sus efectos jurídicos sobre la jurisdicción argentina sería su inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el art. 27 de nuestra Constitución Nacional. En consecuencia, se requiere un minucioso control político de la constitucionalidad del Memorandum de Entendimiento por parte de ambas Cámaras del Congreso y sus Comisiones especializadas para detectar aquellas disposiciones que son incompatibles con los principios de derecho público de la Constitución, específicamente en lo que respecta a la legislación penal y procesal, sin descuidar la legislación civil y administrativa. En caso de constatarse alguna inconstitucionalidad, el Congreso debería rechazar el tratado por esa razón, conforme lo dispone el art. 75, inc. 22 de nuestra Constitución.

Como una consecuencia derivada de lo dicho anteriormente, consideremos que, en caso de aprobarse como ley, el tratado internacional genera responsabilidad internacional entre las partes, por su incumplimiento o su violación grave. En este caso, Argentina debería hacerse cargo de sus obligaciones incumplidas e Irán podría reclamar reparaciones por los daños y perjuicios sufridos. Esto adquiere aquí especial trascendencia por la vaguedad del Memorandum de Entendimiento y por las ambiguas o imprecisas interpretaciones a que puede dar lugar. Si bien la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 es el marco de referencia fundamental en el derecho internacional, no debe olvidarse que no está vigente con respecto a Irán, siendo la Argentina Estado parte de la misma.

C- Uno de los criterios de interpretación de los tratados, más allá del texto y el contexto, es el teleológico que apunta al objeto y fin de los mismos.⁴⁴ Ya hemos reflexionado con respecto al objeto y fin del Memorandum de Entendimiento. Por lo tanto, repitiendo lo expresado anteriormente, consiste en **poder esclarecer, con verdad y objetividad, las circunstancias y los hechos del atentado, como así también poder atribuir las responsabilidades correspondientes, nacionales e internacio-**

44. Conforme a lo dispuesto por el art. 31, inc.1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

nales, civiles y penales, para lograr que el accionar de la justicia llegue rápida y eficazmente a reparar los daños causados, sobre la base de la realidad, el derecho internacional y los derechos internos aplicables, y que las relaciones entre ambos países se reconstituyan no solamente en el campo diplomático, sino también en sus vínculos políticos, sociales y culturales.

Sin embargo, este objetivo también nos conduce a un dilema esencial: ¿los resultados obtenidos por la investigación bilateral del atentado terrorista ocurrido en la AMIA, según tuvieran efectos facultativos o vinculantes, podrían dejar sin efecto o hacer inaplicables las decisiones de la justicia argentina ya tomadas o en curso de producirse, ya que no se trata de la jurisdicción de un tribunal internacional sino de un asesoramiento judicial *ad hoc* para llevar adelante un proceso judicial de jurisdicción nacional que pone en juego el poder soberano del Estado argentino? ¿De qué manera estos resultados podrían incorporarse al proceso judicial en marcha sin afectar el ordenamiento jurídico argentino y la Constitución nacional?

¿Por qué la Argentina debe desconocer o menospreciar la verdad relativa conseguida por su poder judicial, aun con la autocritica reconocida por el propio Estado en el ya mencionado Decreto 812/05 y suscitada por los mecanismos de corrupción, encubrimiento y arbitrariedad empleados para prolongar o hacer inactiva la causa, y queda obligada a someterla a la jurisdicción iraní y a una Comisión investigadora internacional con funciones judiciales, en la inteligencia de que su labor proporcionará un resultado que podrá sustituir, modificar o descartar la investigación judicial llevada a cabo hasta ahora por el fiscal Nisman y por el juez Canicoba Corral, en su búsqueda de la verdad y la justicia? No resulta creíble que el resultado coincida totalmente con la justicia argentina y que, entonces, el propio Irán deberá aceptar ir al banquillo de los acusados y autocondenarse.

Al mismo tiempo debemos preguntarnos: ¿los resultados obtenidos podrían ser suficientemente contundentes y su logro gozaría de las garantías necesarias como para comprometer a Irán, o a los funcionarios acusados, a aceptar su responsabilidad en la comisión del atentado y las consecuencias que esta aceptación produciría, conforme al derecho internacional, cuando hasta ahora ha rechazado absolutamente la acusación de la justicia argentina acerca de su participación en los hechos y se ha negado a cooperar internacionalmente en el proceso judicial, evitando el suministro de información, el aporte de pruebas, la gestión de diligencias procesales y toda otra

conducta estatal que colabore en la investigación de los hechos y las responsabilidades?

D- El Memorándum de Entendimiento no parece ser equitativo en las contraprestaciones, aunque son las partes las que establecen los derechos y obligaciones recíprocos, que no siempre son simétricos según las particularidades del caso. Irán parece haber exigido y logrado en la negociación mayores ventajas comparativas, que se manifiestan de la siguiente manera:

1. Ha preferido una Comisión de la Verdad, formada por juristas internacionales que ella elige, en parte, aunque la Argentina goza de los mismos derechos. No se convino la actuación de un tribunal internacional permanente o de un tribunal arbitral específico. De acuerdo a sus funciones es una Comisión jurídica asesora, que no podría dictar sentencias, pero sí influir en su dictado.
2. La Comisión no tiene sede fijada, aunque sería justo un lugar neutral. Sin embargo, la audiencia donde se producirán los interrogatorios a los funcionarios iraníes acusados se llevará a cabo en Teherán (Irán), con la presencia de la Comisión y de las autoridades judiciales argentinas e iraníes. Esta situación implica el cumplimiento de actos procesales en el territorio de una de las partes y bajo la jurisdicción iraní, en cuyo ámbito, excepcionalmente, se permite el ejercicio de funciones jurisdiccionales restringidas por parte de las autoridades argentinas, en el marco del tratado.
3. No se aclaran ni la naturaleza jurídica ni el valor procesal de los interrogatorios a cargo de la Comisión que, por otra parte, solamente podrán llevarse a cabo respecto de aquellas personas que hubieran sido pasibles de una notificación roja por parte de Interpol, quedando algunos funcionarios iraníes excluidos de tal procedimiento. Esta situación restringe la investigación judicial.
4. El Informe final de la Comisión contendrá recomendaciones para el accionar futuro de las partes adecuando el caso AMIA al marco de sus derechos internos. No surge del texto, aunque puede inferirse del contexto, si esas recomendaciones son facultativas o vinculantes. Si bien esta situación afecta a ambas partes, puede tender a mantener el *statu quo*.

5. Si bien la entrada en vigencia del tratado se producirá con el canje de ratificaciones, ambos Estados están obligados a no frustrar el objeto y fin del tratado, conforme a lo dispuesto por el art. 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. Pero, mientras que, para la Argentina, que es Estado parte de la Convención, es una norma vigente en su ordenamiento jurídico; para Irán, que solamente es un Estado signatario, la Convención no está vigente.

6. A pesar de no estar en vigencia el tratado, ambos Estados asumen la obligación de remitirlo a Interpol, en principio, aunque el texto no lo aclara, para dar cumplimiento a requisitos de la organización internacional con respecto al caso AMIA. Esta gestión podría favorecer a Irán intentando interrumpir o suspender temporalmente los efectos de la notificación roja a los acusados.

7. Se establece una protección genérica para que no se pongan en riesgo los derechos de las personas garantizados por ley, que, predominantemente está destinada a los acusados o a cualquier otra persona, de nacionalidad iraní u otra, que pueda ser involucrada en el proceso judicial.

8. El sistema de solución de controversias elegido por el tratado bilateral es básico y de naturaleza política, ya que se recurre a consultas recíprocas, sin arbitrar otros medios que ofrecen mayores garantías y mejores resultados.

VI- El desenlace

Con fecha 27 de febrero de 2013, ambas Cámaras del Congreso de la Nación han sancionado la ley aprobatoria del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Irán sobre los temas vinculados al ataque terrorista a la sede de la AMIA, en Buenos Aires, el 18 de julio de 1994. El Poder Ejecutivo ha promulgado la norma al día siguiente, 28 de febrero y la ha publicado en el Boletín Oficial el 1º de marzo de 2013, como ley N° 26.843. Realmente, todo ha sido hecho en un trámite sumarísimo, pocas veces visto en la legislación argentina para una norma internacional de esta envergadura.

Mientras tanto, la República de Irán no ha iniciado el tratamiento del proyecto de ley aprobatorio del Memorándum que, aparentemente, ya fue enviado a la Asamblea Consultiva Islámica (Parlamento). Han trascendido

noticias periodísticas que, si bien aseguran la aprobación parlamentaria de este tratado, dejan traslucir diferencias internas por la eventual afectación de los derechos de los acusados y serias rivalidades políticas en un proceso electoral con resultados inesperados, ya que ha triunfado el único candidato reformista, opuesto al presidente Ahmadinejad. A esto se une, en estos momentos, un grave peligro de recesión económica que afecta al país y preocupa especialmente para la aprobación parlamentaria del presupuesto y del programa nuclear sujeto a conversaciones con el Grupo 5 + 1 (los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Alemania).⁴⁵

Sorpresivamente, el 20 de mayo de este año, el diplomático persa Alí Pakdaman, encargado de negocios de Irán en la Argentina, informó que su gobierno lo puso en vigencia en base a las condiciones planteadas en el punto 6 del Memorándum de Entendimiento. El artículo mencionado establece que el pacto “será remitido a los órganos relevantes de cada país, ya sean el Congreso, el Parlamento y otros cuerpos, para su ratificación o aprobación de conformidad con sus leyes”. Insistió en que no hace falta que vaya al Parlamento, porque basta con la aprobación del presidente Ahmadinejad.⁴⁶ Sin embargo, hasta la fecha Irán no notificó la ratificación del Memorándum de Entendimiento, a pesar del comunicado aparentemente tranquilizador de la cancillería iraní, acerca de que “el caso continúa a través de su normal procedimiento”.⁴⁷ El gobierno argentino, si bien no se ha pronunciado directamente sobre el tema,⁴⁸

45. Ver: Nota periodística: *Tehran Times* del 27/02/2013 en: <http://tehrantimes.com/politics/106018-iranian-parliament-starts-examining-amia-agreement>.

Nota periodística: Ángeles Espinosa, *El País* de España, 5/2/2013 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/02/05/actualidad/1360064312_277552.html.

Nota periodística: AFP, 27/02/2013 en: <http://es.noticias.yahoo.com/ir%C3%A1n-borde-recesi%C3%B3n-sanciones-internacionales-104907737.html>, y

Nota periodística: Siavosh Gazi, AFP, 27/02/2013 en: <http://es.noticias.yahoo.com/nueva-cita-entre-ir%C3%A1n-y-grandes-potencias-tras-161421369.html>.

46. Ver nota en: *Clarín* del 21/05/2013 en: http://www.clarin.com/politica/Iran-decreto-acuerdo-Argentina-AMIA_0_923307680.html.

47. Ver nota de la agencia IRNA (18/06/2013) en: <http://es.irna.ir/SPNewsShow.aspx?NID=80704533>

48. Ver Comunicado oficial de la Cancillería del 21/05/2013. Información para la Prensa N° 110/13 en: <http://www.mrecic.gov.ar/la-cancilleria-informa-sobre-el-memorandum-de-entendimiento-con-la-republica-islamica-de-iran>.

tiene muchas reservas acerca de la ratificación esperada, sobre todo por la endeblez constitucionalidad del decreto aprobatorio y por el fin del mandato de Ahmadinejad y la asunción del nuevo presidente electo en las elecciones del 14 de junio de 2013, Hassan Rowhani.⁴⁹

Una vez que finalice el proceso legislativo en Irán y el Memorándum de Entendimiento sea aprobado por sus autoridades competentes –resta saber si basta la aprobación por simple decreto del Presidente–, corresponde que ambos países ratifiquen definitivamente las normas aprobatorias del tratado, por actos de los Poderes Ejecutivos respectivos y, finalmente, intercambien las ratificaciones para hacer entrar en vigor el tratado bilateral. Posteriormente, sus normas deberán cumplirse y los derechos y obligaciones que establece para ambas partes serán exigibles y ejecutables. Incluso, por medio de acuerdos ulteriores, si las partes lo deciden, según la evolución de la relación jurídica.

En este estado de la cuestión, aun antes de la entrada en vigencia efectiva del tratado, queda en pie el control judicial de la constitucionalidad del tratado por parte del Poder Judicial. Por lo tanto, cualquier persona física o jurídica y, en especial, quienes tengan legitimación activa para actuar judicialmente en la causa AMIA o en sus derivadas, u organizaciones defensoras de los derechos humanos o de otro tipo de la sociedad civil, podrán iniciar el cuestionamiento del Memorándum de Entendimiento por violar la Constitución Nacional, pretendiendo su inaplicabilidad, sea por nulidad, suspensión o terminación.

El 26 de febrero de 2013 presentaron una acción de amparo el ex senador Terragno y la diputada Margarita Stolbizer con el fin de suspender el tratamiento del proyecto de ley, que aún no fue resuelta, pero que no alcanzó su objetivo, vista la sanción ya obtenida.⁵⁰ Por su parte, las organizaciones de la comunidad judía en la Argentina, la AMIA y la DAIA decidieron entablar acciones judiciales en este sentido. Los abogados Wiater, Richarte y Sznurewicz, en representación de las víctimas del atentado, piden al juez federal

49. Ver nota periodística de: *La Nación* (13/06/2013) en: <http://www.lanacion.com.ar/1591421-amia-preocupa-al-gobierno-la-indefinicion-de-iran-por-el-acuerdo>.

50. Ver Nota periodística de *La Prensa*, 28/02/2013 en: <http://www.laprensa.com.ar/403216-Terragno-y-Stolbizer-presentan-un-amparo-para-que-se-frene-el-tratamiento.note.aspx>.

competente, Rodolfo Canicoba Corral, que declare la inconstitucionalidad, invalidez, inaplicabilidad del Memorándum de Entendimiento como también la inconstitucionalidad de la ley 26.843, que dispuso su aprobación. La acción de amparo está en trámite luego de una cuestión de competencia resuelta por la Cámara Federal interviniente que involucraba a la justicia federal en lo criminal y correccional y a la justicia federal en lo contencioso administrativo.⁵¹

Asimismo, APROPE (Asociación de Abogados en Propuesta Peronista) presentó, ante la Corte Suprema, un pedido de inconstitucionalidad de la ley 26.843, basándose en la competencia originaria del máximo tribunal, conforme al artículo 117 de la Constitución Nacional, en razón de la cuestión controvertida. La Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, rechazó la acción, estando aún pendiente la resolución del tribunal.⁵²

VII- El epílogo

En consecuencia, la Argentina poco podrá conseguir por medio del Memorándum de Entendimiento del 27 de enero de 2013, en cuanto a los objetivos que se ha fijado al suscribirlo, salvo información adicional para enriquecer la evidencia del proceso judicial y para lograr estar más cerca de la verdad acerca de los hechos y las conductas y de una imputación más certera y completa de responsabilidad para los culpables del atentado, procurando la justa sanción, de acuerdo con el marco jurídico nacional e internacional por parte de la actuación de nuestro Poder Judicial. Sin embargo, la endeblez jurídica de la información a obtener y la posibilidad de una escasa profundización en la investigación, a pesar de la intervención y del análisis experto de la Comisión de juristas internacionales, no auguran grandes avances para lograr una solución eficaz, justa y definitiva en un caso judicial emblemático para nuestro país.

51. Ver Nota periodística de *Ámbito Financiero* (10/06/2013) en: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=692282>.

52. Nota de Telam del 10/04/2013 en: <http://www.telam.com.ar/notas/201304/13195-para-gils-carbo-la-corte-suprema-carece-de-competencia-para-resolver-el-amparo.html>.

Indudablemente, el Memorándum de Entendimiento suscripto entre la Argentina e Irán no asegura respuestas a los innumerables interrogantes formulados. Más aún, demuestra incapacidad o falta de pertinencia para responderlos porque pone de manifiesto con cierta rigidez, el respeto y el ejercicio de soberanías estatales sin proporcionar un espacio ni mecanismos políticos y jurídicos internacionales que las superen con eficiencia y eficacia en la obtención de resultados para resolver, con cierto carácter vinculante, la controversia planteada. Conforme al Derecho Internacional, es un instrumento muy rudimentario, tal vez el máximo compromiso posible entre ambas partes, que han privilegiado un acuerdo mínimo, básico, que creen efectivo a pesar de sus imperfecciones, frente a un tratado más complejo, menos ambiguo y más preciso que sería imposible de aceptar por ambas partes, en especial por la intransigencia iraní. No abrimos debate sobre las innumerables y posibles causas materiales de este tratado, pero su misterio, su gravedad, su profundidad y amplitud y su oscuridad son el ténpano bajo el agua que sostiene una punta visible, casi ingenua en su debilidad jurídica. Los próximos acontecimientos nos mostrarán los signos de las intenciones de los gobernantes pero, lamentablemente, los presagios no son auspiciosos.

El pueblo iraní se dirigió a las urnas, el 14 de junio próximo pasado, para votar en las elecciones presidenciales y eligió al candidato del campo reformista unido, Hassan Rowhani, el cual se enfrentó a los candidatos conservadores, Said Jalili, jefe negociador nuclear de Irán; Mohammad Baqer Qalibaf, alcalde de Teherán, ex militar y comandante policial; y el diplomático veterano Ali Akbar Velayati. No obstante, todos responden fielmente al líder supremo, ayatollah Ali Khamenei. Esta circunstancia puede ofrecer esperanzas de cambio en la actitud iraní con respecto a su política internacional. Sin embargo, no parece que afecte a la relación con la Argentina, aunque se abren profundas dudas acerca de la ratificación del Memorándum de Entendimiento porque no sería constitucional el tratamiento que ha recibido por parte del Ejecutivo iraní, al marginar al Parlamento (Majlis) de su consideración y aprobarlo por decreto, y es poco previsible la actitud que adoptará el nuevo Presidente electo frente a esta cuestión, considerando que ha sido un fuerte opositor del anterior Presidente Ahmadinejad y su gestión.

Entonces, la sociedad y el Estado argentinos deben tener conciencia de que el tratado internacional suscripto no ofrece una solución eficiente ni definitiva al problema para el que fue celebrado y su aprobación crea más dificultades que facilidades para resolverlo. Parece estar diseñado para pro-

porcionar beneficios a una de las partes en detrimento de la otra, con una proyección dirigida unilateralmente hacia la consecución de sus propios intereses. Debemos entender que se corre el riesgo de que los resultados obtenidos no conformen ni a los Estados, ni a los pueblos, ni a los damnificados por el atentado y revelen el deterioro de la justicia y el Derecho Internacional ante la *realpolitik*, la corrupción nacional e internacional, el terrorismo internacional y las dudosas razones de Estado. Lo más grave, sin embargo, no es esa conformidad, sino el reclamo incommensurable de los heridos y muertos en el atentado, a través de sus familiares y amigos, que permanece sin satisfacer, en la memoria de la sociedad y de la historia, pero lejos de la verdad y la justicia y, tal vez, lejos de la patria.

Bibliografía

- BARBERIS, Julio, *"Fuentes del Derecho Internacional"*. Editora Platense. Buenos Aires. 1973.
- *"Formación del Derecho Internacional"*. Editorial Ábaco. Buenos Aires, 1994.
- BARBOZA, Julio. *"Derecho Internacional Público"*. Edit. Zavallia. Bs.As., 2001.
- DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo. *"El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969"*, Edit. La Ley, Buenos Aires, 1970.
- DE LA GUARDIA, Ernesto. *"Derecho de los Tratados Internacionales"*, Edit. Ábaco. Buenos Aires, 1997.
- GUERRERO VERDEJO, Sergio. *"Derecho Internacional Público: tratados"* Editorial Plaza y Valdés. México. 2004.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo. *"El Derecho Internacional Contemporáneo"*. Edit. Tecnos, Madrid, 1980.
- MONROY CABRA, Marco Gerardo. *"Derecho de los Tratados"*, Segunda Edición, Editorial Leyer. Bogotá, 1995.
- NACIONES UNIDAS. Oficina de Asuntos Jurídicos, Sección de Tratados. *"Manual de Tratados"*, Nueva York, 2001.
- REUTER, Paul. *"Introducción al Derecho de los Tratados"*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.
- REY CARO, Ernesto, SALAS, Graciela y DRNAS de CLÉMENT, Zlata. *"Los tratados internacionales y la Constitución Nacional"*. Marcos Lerner Editora. Córdoba, 1995.

- SAGÜÉS, Néstor P. “Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina”, en *Revista La Ley*, Buenos Aires, tomo1994-E, pág.1036 y ss.
- SÊVE DE GASTON, Alberto. “*Los tratados ejecutivos en la República Argentina*”. Edit. Depalma, Bs.As., 1970.
- TRAVIESO, Juan Antonio. - “*Derecho Internacional*”. Edit. La Ley. Bs.As., 2004.
- “*Derecho Internacional Público*”. Edit. Abeledo-Perrot. Bs. As., 2012.
- VARELA QUIRÓS, Luis A. “*Las Fuentes del Derecho Internacional*”, Editorial Temis, Bogotá, 1996.
- VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Juan Carlos, “*El Derecho Internacional Público en la Agenda Política de las Relaciones Internacionales*”. México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1ª.ed., 2005.
- VILLAGRÁN KRAMER, Francisco. “*Derecho de los Tratados*”, Editorial F&G. Guatemala, 2003.

Nota: Se han utilizado distintos sitios de Internet, en especial, periódicos o bases de datos documentales nacionales o internacionales jurídicas y no jurídicas, que no se detallan en esta bibliografía, pero cuyos enlaces se agregan, en cada caso, a las citas respectivas como notas al pie.

ANEXO

Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Islámica de Irán sobre los temas vinculados al ataque terrorista a la sede de la AMIA en Buenos Aires el 18 de Julio de 1994

1. Establecimiento de la Comisión

Se creará una Comisión de la Verdad compuesta por juristas internacionales para analizar toda la documentación presentada por las autoridades judiciales de la Argentina y de la República Islámica de Irán. La Comisión estará compuesta por cinco (5) comisionados, dos (2) miembros designados por cada país, seleccionados conforme a su reconocido prestigio legal internacional. Estos no podrán ser nacionales de ninguno de los dos países. Ambos países acordarán conjuntamente respecto a un jurista internacional con alto standard moral y prestigio legal, quien actuará como presidente de la Comisión.

2. Reglas de Procedimiento

Luego de consultar a las partes, la Comisión establecerá sus reglas de procedimiento que serán aprobadas por las partes.

3. Intercambio de Información

Una vez que la Comisión haya sido establecida, las autoridades de Irán y de la Argentina se enviarán entre ellas y a la Comisión la evidencia y la información que se posee sobre la causa AMIA. Los comisionados llevarán adelante una revisión detallada de la evidencia relativa a cada uno de los acusados; la Comisión podrá consultar a las partes a fin de completar la información.

4. Informe de la Comisión

Luego de haber analizado la información recibida de ambas partes y efectuado consultas con las partes e individuos, la Comisión expresará su visión y emitirá un informe con recomendaciones sobre cómo proceder con

el caso en el marco de la ley y regulaciones de ambas partes. Ambas partes tendrán en cuenta estas recomendaciones en sus acciones futuras.

5. Audiencia

La Comisión y las autoridades judiciales argentinas e iraníes se encontrarán en Teherán para proceder a interrogar a aquellas personas respecto de las cuales Interpol ha emitido una notificación roja.

La Comisión tendrá autoridad para realizar preguntas a los representantes de cada parte. Cada parte tiene el derecho de dar explicaciones o presentar nueva documentación durante los encuentros.

6. Entrada en vigencia

Este acuerdo será remitido a los órganos relevantes de cada país, ya sean el Congreso, el Parlamento u otros cuerpos, para su ratificación o aprobación de conformidad con sus leyes.

Este acuerdo entrará en vigencia después del intercambio de la última nota verbal informando que los requisitos internos para su aprobación o ratificación han sido cumplimentados.

7. Interpol

Este acuerdo, luego de ser firmado, será remitido conjuntamente por ambos cancilleres al Secretario General de Interpol en cumplimiento a requisitos exigidos por Interpol con relación a este caso.

8. Derechos Básicos

Nada de este acuerdo pondrá en riesgo los derechos de las personas, garantizados por ley.

9. Solución de controversias

Cualquier controversia sobre la implementación o interpretación de este acuerdo será resuelta por medio de consultas entre ambas partes.

Firmado el día 27 del mes de enero del año 2013 en la ciudad de Addis Abeba, Etiopía, en dos ejemplares, en los idiomas farsi, español e inglés. En el supuesto que hubiere una disputa sobre la implementación prevalecerá el texto en inglés.

Por la República Argentina

Héctor Timerman

Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

Por la República Islámica de Irán

Ali Akbar Salehi

Ministro de Relaciones Exteriores

Fuente: Comunicado de Prensa N° 011/13 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, del 27 de enero de 2013.

Ver en: <http://www.mrecic.gov.ar/es/comunicado-de-prensa-3>

NOTA INFORMATIVA¹

CASO LUIS SUÁREZ-FIFA

En el pasado mundial, en uno de los partidos disputados en la primera fase, el jugador Luis Suárez de la selección uruguaya fue sancionado por la FIFA con cuatro meses de inhabilitación para cualquier actividad relacionada con el fútbol. Esto a consecuencia de una mordida que le hizo el jugador uruguayo a Giorgio Chellini de la selección italiana.

El caso ha tenido gran difusión, porque no sólo se ha abordado la falta cometida por el jugador y la sanción impuesta, sino que se han generado controversias por la denuncia que hizo la Institución Nacional de Derechos Humanos de Uruguay alegando que la sanción impuesta a Suárez violó sus derechos humanos.

Dicha Institución ha declarado que “los derechos vulnerados están consagrados en la Constitución de la República (uruguaya) y en el orden jurídico de los Derechos Humanos que la humanidad ha venido consagrando y desarrollando desde 1948”. Los promoventes consideran además, que se está desconociendo el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante Tribunales nacionales competentes, ya que, por expresa disposición de los estatutos de la FIFA “la penalización no puede ser recurrida ante ninguna autoridad judicial”.

También, el fallo de la Comisión de Disciplina de la FIFA “afecta, entre otros, el derecho al trabajo y a la libertad personal, especialmente teniendo en cuenta la forma en que la sanción fue procesada y sus consecuencias inmediatas”, opina la Institución.

El excanciller uruguayo Didier Operti, experto en Derecho Internacional, sostuvo que la FIFA no puede equipararse con la ONU ni la Corte Interamericana de Derechos Humanos o de Justicia de La Haya, por lo que no tiene derecho a imponer sanciones que afectan derechos humanos sin que el acusado pueda siquiera defenderse. Además, afirma que “no se le puede dar a privados este derecho. Eso es dar por hecho que existe un súper Estado. La FIFA no tiene poder sancionatorio irrestricto, ilimitado. Tiene poder de observancia de ciertas conductas pero no puede violar los derechos humanos fundamentales de las personas”.

¹ Nota realizada en el Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, con información de las páginas web: <http://www.eluniversal.com.mx/deportes/2014/suarez-fifa-derechos-humanos-1021154.html> y <http://www.elpais.com.uy/informacion/fallo-fifa-viola-derechos-humanos.html>. Consultadas el día 21 de agosto de 2014.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503