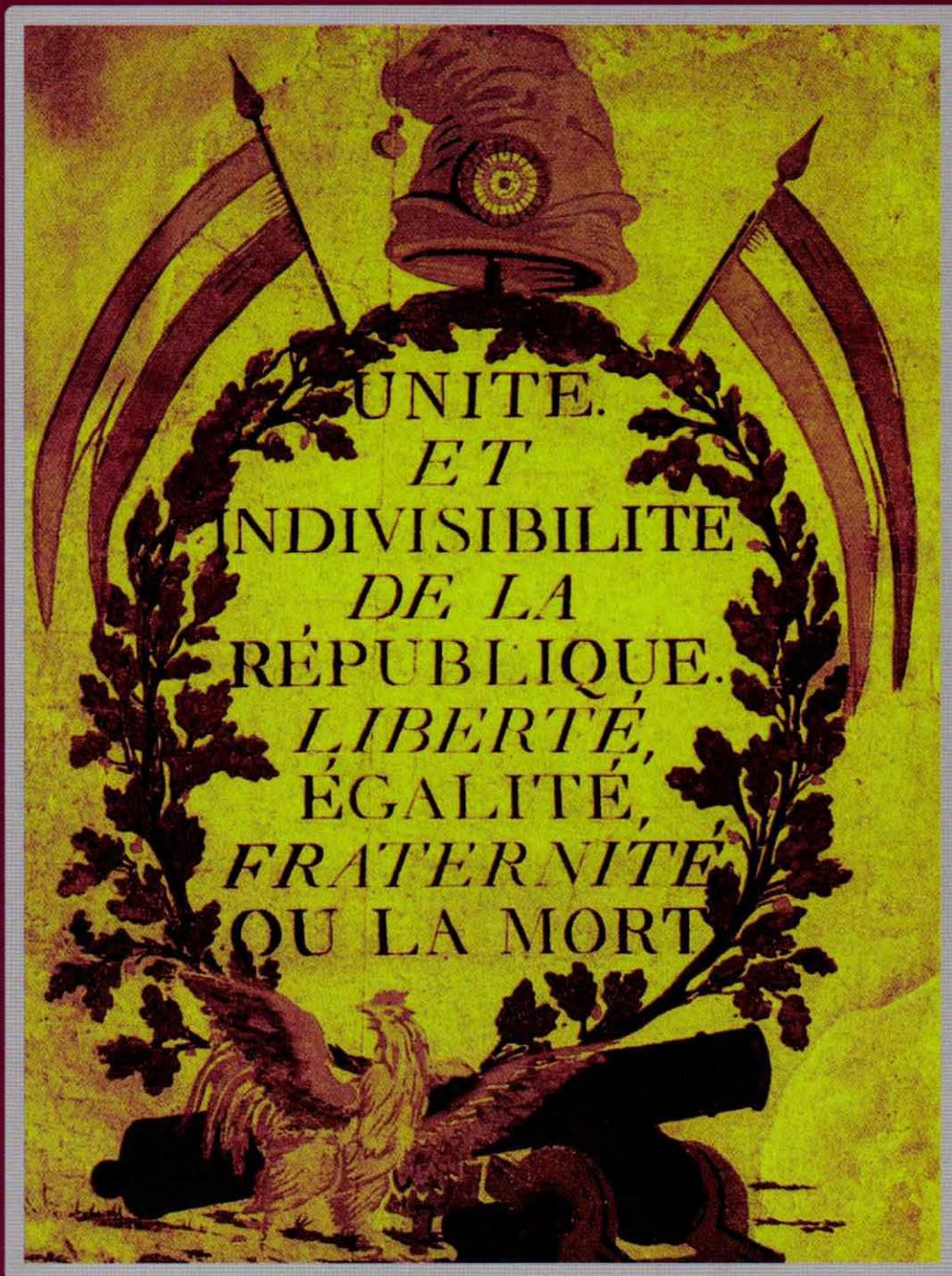


el | cotidiano | 150

Revista de la realidad mexicana actual

Los Derechos Humanos en México



"Unidad, indivisibilidad de la República.
Libertad, Igualdad, Fraternidad
o la muerte"

ISSN 0186-1840
julio - agosto, 2008
año 24, \$35.00

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo
Azcapotzalco
División de Ciencias Sociales y Humanidades


Cencos


EON

P resentación

Este número de la revista *El Cotidiano* destaca los distintos elementos del debate actual en México en materia de derechos humanos, recuperando la visión de sociedad civil, representantes de gobierno y organismos no jurisdiccionales, colocando como eje los avances y pendientes de la agenda gubernamental en la materia.

Esta mirada parte de la diversidad de temas a nivel internacional, nacional y local que se vinculan y bifurcan en la agenda pública y política del país; quienes participan en este número desarrollan un trabajo cotidiano de defensa, promoción, denuncia, protección e incidencia hacia el tema de derechos humanos, en sus distintos ámbitos, desde donde se comparte la necesidad de garantizarlos para el fortalecimiento de la sociedad y con ello, de la democracia.

El tema se aborda desde la mirada de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, considerando los pendientes de la agenda pública, haciendo notar los elementos que se han trabajado en los últimos años. Los retos específicos: primero, cómo lograr que los compromisos asumidos en la esfera internacional sirvan de palanca transformadora del andamiaje jurídico protector de derechos humanos a nivel nacional y, segundo, cómo lograr que las instituciones y las normas protectoras de derechos humanos puedan ser empleadas por las personas para exigir el cumplimiento de las obligaciones que el Estado asume en materia de derechos humanos y así, poder revertir los contextos y las situaciones de violación a los derechos humanos que aún subsisten.

Por otro lado está la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que desde la reflexión de Emilio Álvarez Icaza expone el avance Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, desde un ámbito de evaluación entre instancias gubernamentales, organizaciones civiles y académicos. Cabe señalar que como un hecho sin precedente en el ámbito estatal, se puso en marcha el proceso de construcción del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, esfuerzo que constituye un punto de partida común, que favorecerá directamente a todas las personas que habitan y transitan esta ciudad, y que sin duda, constituye una experiencia inédita e innovadora que aspira a convertirse en referente local, nacional e internacional.

En el marco general también se ubican los elementos de trabajo del gobierno federal; la agenda desde el enfoque internacional en materia de derechos humanos para la armonización legislativa, en las reflexiones y ubicación de Alejandro Negrín, así como los esfuerzos actuales en el área internacional para seguir aportando al tema.

También se presenta un acercamiento a dos procesos de trabajo de la sociedad civil en la búsqueda de incidir en la construcción de la política pública. El primero hace referencia a la propuesta de reformas constitucionales en materia de derechos humanos, en donde organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia junto con académicos y académicas, así como la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en México, colaboran. Esta iniciativa se da en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, presentada ante la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos CENCA, desde la Mesa de Garantías Sociales.

El segundo proceso es un recorrido por la construcción del Programa Nacional de Derechos Humanos, ubicando las etapas de las políticas públicas y los elementos que influyen para poderlas hacer realidad. Ubicado en un contexto de alternancia en el Poder Ejecutivo, los cambios en la administración y la necesidad de la armonización legislativa.

Por otra parte se hace una revisión por temas de preocupaciones de la agenda de derechos humanos, materia de reforma judicial, delitos del pasado, libertad de expresión y criminalización de la protesta social. Así como la preocupación sobre las condiciones en las que los y las defensoras de derechos humanos desarrollan su acción actualmente. Se aborda el tema de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales desde la responsabilidad de los terceros, por ser una discusión nueva en México.

Por otro lado se recuperan tres casos interesantes en términos del espacio local en derechos humanos, en donde se ubican distintos eventos de vulnerabilidad, como es el *Caso Atenco*, proceso que se expone desde el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra. Al mismo tiempo, se presenta una entrevista con Flavio Sosa en el marco de su liberación y de la reorganización de la APPO. Y finalmente se expone el trabajo de acompañamiento en Guerrero desde las Brigadas Internacionales de Paz en cuanto a sus líneas estratégicas.

Brisa Maya Solís
(Coordinadora del número)

Derechos humanos: México ante la encrucijada de la implementación o el discurso

Amerigo Incalcaterra*

La encrucijada consiste en saber si el Estado mexicano y la sociedad en su conjunto están dispuestos a asumir el reto de implementar los estándares internacionales de derechos humanos y convertirlos en realidades tangibles en la vida diaria que viven millones de personas en México, o bien, dejar que los derechos humanos se queden tan sólo plasmados en el discurso y en las normas jurídicas, pero sin que se realicen los esfuerzos necesarios para que se conviertan en detonadores capaces de transformar, por las vías institucionales, las realidades injustas que afectan la vida de las personas y las estructuras que marginan y excluyen a sectores importantes de la población.

México ante la encrucijada de la implementación o el discurso

Hasta el día de hoy el Estado mexicano ha recorrido un camino muy importante en el reconocimiento de los derechos humanos, ha logrado que los derechos humanos tomen un lugar relevante en el discurso y en el espacio público. Hoy los derechos humanos se encuentran del lado de lo políticamente correcto, al grado de que se han vuelto casi inconcebibles aquellas posiciones políticas o sociales que se atreven a cuestionar pública y abiertamente la perspectiva de derechos humanos.

* Representante en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Contacto:* <amerigo.incalcaterra@hchr.org.mx>.

Si se mira la realidad que los medios de comunicación nos reflejan todos los días, se evidencia que por debajo del discurso de los derechos humanos subyacen realidades sumamente injustas como la sistemática violación a los derechos de los migrantes, la discriminación hacia los pueblos indígenas, la violencia en contra de la mujer, la precarización del trabajo, la enorme desigualdad de oportunidades, el uso indebido y desproporcionado de la fuerza pública e, incluso, situaciones que se vieron reflejadas en casos como Atenco, Oaxaca o Pasta de Conchos, por citar sólo algunos.

La encrucijada consiste, por lo tanto, en saber si el Estado mexicano y la sociedad en su conjunto están dispuestos a asumir el reto de implementar los estándares internacionales de derechos humanos y convertirlos en realidades tangibles en la vida diaria que

viven millones de personas en México, o bien, dejar que los derechos humanos se queden tan sólo plasmados en el discurso y en las normas jurídicas, pero sin que se realicen los esfuerzos necesarios para que se conviertan en detonadores capaces de transformar, por las vías institucionales, las realidades injustas que afectan la vida de las personas y las estructuras que marginan y excluyen a sectores importantes de la población.

De no asumir adecuadamente el reto de la implementación, se corre el riesgo de caer sin remedio en el camino del discurso vacío en el que se asumen compromisos y se hacen grandes declaraciones de buenas intenciones pero en el que se carece de mecanismos eficaces para exigir el cumplimiento de los derechos. Paradójicamente, el discurso de los derechos lejos de promover transformaciones estructu-

rales más justas y equitativas, terminaría por reforzar el *status quo*.

Ante todo, habría que evitar que la brecha que separa el discurso de los derechos, de la realidad de su ejercicio, se ensanchara de tal manera que se perdiera toda conexión entre uno y otra. El análisis sobre la situación de los derechos quedaría fracturado en dos posiciones, en las que, por un lado, estaría un discurso autocomplaciente y hermético ante cualquier reclamo y, por otra parte, una realidad que clama justicia pero que no encuentra los espacios adecuados para hacerse escuchar y desahogar sus reivindicaciones.

Avances y retos

Cómo en toda realidad en la cual se presentan claroscuros, es imposible hacer un juicio generalizado sobre el trabajo realizado por el Estado Mexicano en la protección y promoción de los derechos humanos. Por ello, resulta necesario distinguir diversos ámbitos, niveles e instituciones para puntualizar cuáles han sido los principales logros alcanzados y, sobre todo, cuáles son los grandes retos que aún hay por delante para hacer realidad todos los derechos humanos para todas las personas.

A partir de la década de los años ochenta el Estado mexicano inició un proceso gradual de ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Al día de hoy, México ha ratificado los 9 principales tratados del Sistema Universal de los derechos humanos y todos los tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En la pasada década México reconoció la competencia de la Corte Interamericana de derechos humanos y de los órganos de los tratados de Naciones Unidas para recibir comunicaciones individuales.

A la par, en el año 2000 el Gobierno de México extendió una invitación abierta para que los procedimientos especiales visitaran el país e inició un esfuerzo por ponerse al día en la entrega de informes periódicos a los organismos de los tratados. Con ello, México dio un giro importante a su política exterior en materia de derechos humanos basada en los principios de neutralidad y no intervención. El resultado ha sido el reconocimiento en el panorama internacional de su compromiso en la protección de los derechos humanos, el cual se vio materializado en su elección como presidente del Consejo de Derechos Humanos en 2006.

Como elemento relevante de este proceso se inserta la instalación de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y

la elaboración del *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México en 2003*¹.

Ante los claros avances en el plano internacional surgido en el imaginario colectivo, no sin buenas razones que lo explican, la imagen de México como “luminaria de la calle y oscuridad en la casa”. No es que esta imagen carezca de una fuerza explicativa y que pueda darnos una aproximación inmediata a la realidad que se enfrenta. Pero, si hacemos un análisis más exhaustivo, es posible identificar algunos indicadores que permiten reconocer que a nivel nacional también se han dado avances importantes².

Sin embargo, también es necesario reconocer que tanto en el plano internacional como a nivel nacional la mayoría de los avances se han dado en el plano normativo e institucional, sin que esto signifique de manera necesaria que tales avances se traduzcan en logros concretos en la manera en que las personas pueden gozar y ejercer sus derechos humanos.

Así pues, la cuestión central de la implementación se subdivide en dos retos específicos; primero, en cómo lograr que los compromisos asumidos en la esfera internacional sirvan de palanca transformadora del andamiaje jurídico protector de derechos humanos a nivel nacional y, segundo –y sin duda el paso más importante– en cómo lograr que las instituciones y las normas protectoras de derechos humanos puedan ser empleadas por las personas para exigir el cumplimiento de las obligaciones que el Estado asume en materia de derechos humanos y, así, poder revertir los contextos y las situaciones de violación a los derechos humanos que aún subsisten.

¹ Véase *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003.

² Tales como: la introducción de la cláusula de no discriminación, la abolición de la pena de muerte, un nuevo sistema de justicia para niñas, niños y adolescentes o el fortalecimiento del derecho a la información pública; la adopción de legislación que protege los derechos de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, la despenalización de la calumnia y la infamia; la creación de organismos que protegen ciertos derechos específicos como el sistema de instituciones de protección del derecho a la información, el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación o la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la creación de unidades de derechos humanos en las diversas Secretarías de Estado, la creación de fiscalías especiales para investigar violaciones específicas a derechos humanos, el esfuerzo pionero en implementar un Programa Nacional de Derechos Humanos, la creación de una Comisión de Derechos Humanos en la Cámara de Diputados; los esfuerzos por hacer transparente el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros.

El contexto del que se tiene que partir para identificar los retos

Toda agenda en materia de derechos humanos tiene que partir de un análisis de la realidad. Un análisis que se enfoque en cuáles son las condiciones con las que cuenta el país para que se garanticen plenamente los derechos humanos de las personas, que tome en cuenta los obstáculos estructurales que lo impiden y que señale en dónde están los déficits o las debilidades que tienen que ser superadas.

A continuación se esbozan brevemente algunas líneas de este análisis³.

En México coexisten muchas realidades contrastantes. Las asimetrías de poder, la inequidad en la distribución de la riqueza, la persistencia de rasgos culturales discriminatorios y el mantenimiento de privilegios para ciertos grupos de la población, se traducen en un desigual acceso a los derechos humanos de parte de los diversos sectores de la población. El telón de fondo es el de las asimetrías que existen en el ejercicio de los derechos humanos, personas que por su situación económica y social y por sus condiciones personales pueden ejercer casi sin ningún problema sus derechos, y personas que por el simple hecho de haber nacido en una determinada región del país, por formar parte de un grupo que sufre discriminación o por sus condiciones sociales y económicas tiene que enfrentar un sinnúmero de obstáculos para poder disfrutar de sus derechos.

La paradoja es que si bien desde ciertos ángulos México cuenta con los elementos y condiciones necesarias para que las personas puedan disfrutar y ejercer sus derechos humanos adecuadamente —una economía fuerte, cierta estabilidad y paz sociales, una democracia formal basada en elecciones periódicas, instituciones públicas con capacidades económicas y humanas adecuadas, y la vigencia relativa del estado de derecho— también en él subsisten realidades que desde el punto de vista de los derechos humanos, llaman la atención. Algunos hechos pueden dar muestra de ello: el 20.4% de la población tiene un ingreso menor a los dos dólares diarios⁴; du-

³ Para un análisis más exhaustivo de los avances y los retos en materia de derechos humanos véase: *Avances y Retos en la Protección y Garantía de los Derechos Humanos en México*, elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2006.

⁴ Cfr. *Human Development Report 2006, Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. New York, UNDP, 2007. p. 292.

rante 2007, 2,773 personas fueron ejecutadas por motivos relacionados con el crimen organizado⁵; más de medio millón de personas emigran cada año a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida⁶; 1 de cada 3 mujeres ha sufrido violencia de parte de su pareja a lo largo de su vida⁷; el índice de analfabetismo entre la población indígena es del 28.2%⁸; el 28% de los niños y niñas con discapacidad en la Ciudad de México —por citar un ejemplo— no asisten a la escuela⁹; de enero 2001 a abril de 2007, 33 periodistas fueron asesinados y 7 desaparecieron por motivos relacionados con su profesión¹⁰.

En su plan de acción 2005 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louis Arbour, identificó que en el mundo existen seis obstáculos que impiden la plena realización de los derechos humanos: pobreza, discriminación, conflictos armados y violencia, impunidad, déficit democrático y debilidad de las instituciones del Estado¹¹. En el caso de México, la pobreza —vinculadas a la desigualdad y a la discriminación—, la impunidad y las restricciones a la libertad de expresión, constituyen tres causas estructurales a partir de las cuales se generan diversos contextos de violación a los derechos humanos.

También es importante tomar en cuenta que entre los estados del país existen muchas diferencias en cuanto a la protección de los derechos humanos, por ello, las siguientes problemáticas pueden variar en intensidad dependiendo de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales de cada entidad federativa.

⁵ Censo anual que realiza el periódico Milenio. Roberto López y Lorena Moreno, “2,773 ejecutados en 2007” Milenio Diario, 3 de enero de 2008.

⁶ Cfr. *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007*. México, UNDP, 2007. p. 85 y ss.

⁷ Cfr. *Actualización del Capítulo 5 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, OACNUDH, 2007. p. 45. Estos datos están tomados de la *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2003.

⁸ Cfr. *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México*, México, UNDP-CDI, 2007. p. 97.

⁹ Cfr. *Informe sobre la situación de las personas con discapacidad en el Distrito Federal*, elaborado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (en proceso de impresión).

¹⁰ Informe: Situación de la libertad de expresión en México, presentado por organizaciones de la Sociedad Civil a la CIDH en su 128° periodo ordinario de sesiones. En el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.127 Doc.4. rev.1 marzo 2007, pp. 143-165.

¹¹ Cfr. *Annual Report 2005; Implementation of Activities and use of Funds*, Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006.

Pobreza y desigualdad

Uno de los mayores contrastes en México es que por una parte se le considera la décima potencia económica en el mundo con un PIB de 626.1 billones de dólares¹², y, por otra parte, según las últimas mediciones oficiales, 44.7 millones de personas viven en pobreza¹³. La principal razón que explica esta realidad es la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza. Según el PNUD, mientras el decil de la población de mayores recursos participa en un 34.5% de la riqueza del país, el decil más pobre participa del 1.6%¹⁴.

La inequidad en la distribución de la riqueza se da también entre las diversas regiones del país, teniendo municipios (ubicados en las grandes ciudades y en el norte del país) que tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) similar al de los países nórdicos y otros municipios (ubicados generalmente al sur del país) cuyo IDH iguala al de los países del África Subsahariana¹⁵.

La pobreza afecta con mayor intensidad a personas y grupos que se encuentran en una situación de mayor discriminación, tales como mujeres, pueblos indígenas, migrantes, personas adultas mayores o personas con discapacidad.

El modelo económico y ciertas viejas inercias del sistema político mexicano han generado importantes rezagos en el adecuado cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, impidiendo que por ellas mismas puedan salir del contexto de pobreza en el que se encuentran. Ello está generando que grupos marginados al no encontrar las vías jurídicas y políticas adecuadas para hacer valer sus demandas se movilicen y confronten, muchas veces de manera violenta, lo cual genera importantes tensiones sociales. La situación se agrava aún más, cuando la tensión social es aprovechada por grupos ilegales que buscan desestabilizar al país y minar las instituciones del Estado.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales se han dado avances en ciertos indicadores concretos, tales como: el acceso a los diversos niveles educativos¹⁶, el

incremento de la esperanza de vida¹⁷, la reducción del analfabetismo¹⁸, la mayor equidad de género en el acceso al trabajo, salud y educación, la reducción de la mortalidad y la desnutrición infantil, la cobertura universal de medicamentos antirretrovirales y el acceso a una vivienda propia¹⁹. Sin embargo, quedan aún grandes retos por afrontar para alcanzar la universalidad en la accesibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en su justiciabilidad²⁰.

Seguridad pública e impunidad

La crisis económica de 1994 y el progresivo control de los cárteles mexicanos de la droga respecto de los mercados antiguamente controlados por los cárteles colombianos, han generado un creciente aumento del crimen organizado y un clima de inseguridad que afecta a todo el país²¹, favorecido además por la corrupción que abarca todos los niveles de gobierno, la ineficacia de los sistemas de inteligencia, de procuración y administración de justicia.

La sociedad civil ha levantado fuertemente la voz demandando mayor seguridad en las calles²². De manera general la respuesta de los gobiernos ha sido el otorgamiento de mayores facultades a las instancias de procuración de justicia y la implantación de medidas restrictivas como la

¹² La esperanza de vida al nacer se incrementó de 72.3 años a 75.3 años. Véase: 18 Informe sobre Desarrollo Humano 2000 e Informe sobre Desarrollo Humano 2006.

¹³ En el 2000 la tasa de alfabetismo entre la población mayor de 15 años era de 90.8% de la población, mientras que en el 2006 es del 91%. Cfr. *Human Development Report 2006... op. cit.*, p. 283.

¹⁴ Según datos del VI Informe de Gobierno 2006, en todo el sexenio se entregaron un total de 3.4 millones de créditos para vivienda, lo cual significa un promedio anual de casi 679 mil créditos.

¹⁵ En relación con los derechos laborales se observa un incremento constante del empleo informal, la pérdida del valor adquisitivo del salario mínimo, la constante precarización del trabajo formal y un conjunto importante de restricciones a la libertad sindical. En cuanto al derecho a la educación, se siguen observando altos índices de deserción y deficiencia terminal de los diversos niveles educativos y enormes inequidades en la calidad educativa, siendo la más abandonada la educación indígena. En lo referente al derecho a la salud, se observa una insuficiente cobertura de los servicios públicos de salud, baja calidad en los servicios prestados, limitado acceso al agua potable y a los servicios sanitarios por ciertos grupos de la población y niveles bajos de algunos indicadores relacionados con el acceso a la salud por parte de las mujeres. Finalmente, en cuanto al derecho a la vivienda, pese a los importantes avances logrados en años recientes, se observan problemáticas relacionadas con la ubicación y el tamaño de las viviendas y un número creciente de procedimientos de desalojo.

¹⁶ La tasa neta de matriculación en el nivel preescolar aumentó del 51.2% en 2001 a 63.1% en 2004. En el nivel primaria, se alcanzó casi la cobertura universal con un 99.4%. En el nivel secundaria, la tasa neta de matriculación aumentó del 65.9% al 72.4%. Véase: *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio en México; Informe de Avance 2005*. México, Gobierno de la República, 2005.

¹⁷ Cfr. *Pocket World in Figures, 2006 Edition, The Economist*. p. 178.

¹⁸ Cfr. Mapas de la pobreza y el rezago social, México, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, 2008. <<http://www.coneval.gob.mx/mapas/NACIONAL/Nacional.pdf>>.

¹⁹ Cfr. *Human Development Report 2006, op. cit.* p. 335.

²⁰ Cfr. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México, PNUD, 2005.

²¹ Cfr. *Informe Mundial sobre las Drogas 2006*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), 2007.

²² Sobre esta situación y la respuesta que ha dado el Gobierno Federal al tema de la inseguridad véase: *El cambio inconcluso; Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, México, Human Rights Watch, 2007. pp. 109-140.

elevación de las penas²³ o un abusivo empleo de la prisión preventiva²⁴.

Otra medida que el Estado mexicano ha adoptado a partir de la década de los años noventa ha sido involucrar al Ejército mexicano en tareas de seguridad pública. Esta vía fue retomada y fortalecida por el Presidente Felipe Calderón al inicio de su mandato, pues frente al control que el narcotráfico había ganado en varias zonas del país decidió que el ejército recuperara esos territorios a base de una presencia militar permanente en más de 8 estados de la República.

La presencia militar ha provocado varios enfrentamientos violentos en espacios públicos, el reacomodo de los diversos cárteles, y el incremento de una ola de violencia que, según información de la Secretaría de Seguridad Pública cobró la vida de más de 2,796 personas en el primer año de Gobierno del Presidente Felipe Calderón²⁵, un porcentaje importante han sido miembros del ejército y policías de todos los niveles.

La presencia militar también ha provocado una mayor tensión del ejército con la sociedad en general, teniendo como resultado varios abusos y violaciones a los derechos humanos de parte del ejército. Algunas de estas violaciones han sido demostradas por la CNDH, destacando sobre todo las violaciones sexuales a mujeres indígenas y la tortura²⁶.

En su reciente visita a México, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos tuvo la oportunidad de abordar el tema de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Al término de su visita señaló:

²³ Cfr. *Derechos incumplidos, violaciones legalizadas*, México, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C. 2007. pp. 44-46.

²⁴ Aproximadamente el 42% de la población carcelaria en México se encuentra privada de su libertad bajo la figura de detención preventiva. Cfr. *Injusticia e impunidad: Deficiencias en el sistema de justicia penal mexicano*, Amnistía Internacional, Febrero, 2007.

²⁵ Cfr. Estudio de las Ejecuciones, primer año de Gobierno diciembre 2006-noviembre 2007, Secretaría de Seguridad Pública, 2007.

²⁶ Véanse las últimas recomendaciones emitidas por la CNDH a la Secretaría de la Defensa Nacional en relación con las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos de las fuerzas armadas en contra de las personas. Recomendación 40/2007, Sobre el caso de la familia Esparza Galaviz y otros, en el Municipio de Sinaloa de Leyva, en el Estado de Sinaloa; Recomendación 39/2007, Sobre los hechos de violencia ocurridos el día 7 de mayo de 2007, en la ciudad de Apatzingán, en el estado de Michoacán; Recomendación 38/2007, Sobre los hechos ocurridos los días 2, 3 y 4 de mayo de 2007, en los Municipios de Nocupétaro, Carácuaro y Huetamo, en el Estado de Michoacán y Recomendación 37/2007, Sobre el caso de 14 mujeres víctimas de atentados a su integridad personal y libertad sexual y otros por parte de elementos del Ejército Mexicano, en la Zona de Tolerancia de Castaños, Coahuila.

“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.”²⁷

Actualmente se encuentra en proceso de aprobación la reforma constitucional del sistema de justicia en materia penal. Aunque existen varios aspectos positivos también incorporaría aspectos que implican una restricción a las libertades y derechos del debido proceso, así como un régimen de excepción a la delincuencia organizada²⁸.

La ruta para garantizar la seguridad de las personas no debe prescindir del respeto a los derechos humanos. Poco antes de perder la vida en un atentado en Irak, el ex Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello, apuntaba la necesidad de que el concepto de seguridad se redefiniera para colocar en su centro el concepto de los derechos humanos. Señalaba que las violaciones a los derechos humanos necesitaban ser entendidas como un factor de inseguridad nacional e internacional y que, por lo tanto, las acciones en favor de la seguridad no debían implicar en ningún caso la restricción de las libertades y derechos reconocidos por los Estados. El gran reto de nuestro tiempo, apuntaba Sergio Vieira de Mello, es lograr ar-

²⁷ Conferencia de Prensa de la visita a México de Luise Arbour el 8 de febrero de 2008. <<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/B3B2A5AE31A3FCB6C12573EC00578CD0?opendocument>>.

²⁸ La posición de la OACNUDH en torno a la iniciativa de reforma penal se puede ver en: <<http://www.hchr.org.mx/documentos/cartab.pdf>>.

monizar el lenguaje de la seguridad pública con el de los derechos humanos²⁹.

Libertad de expresión

En tiempos recientes México inició un proceso de democratización, logrando establecer una democracia formal, basada en elecciones libres y un sistema de tres grandes partidos políticos. El reto pendiente es alcanzar una democracia ciudadana plenamente participativa. Para ello, la libertad de expresión juega un papel central.

Al día de hoy subsisten dos grandes amenazas a la libertad de expresión. Por una parte, la concentración de los medios de comunicación, sobre todo de radio y televisión, en unos cuantos grupos económicos, con lo cual se restringe considerablemente la pluralidad informativa y se limita la generación de un pensamiento crítico y diverso. Como sucede en otros países, los grupos económicos que controlan los medios de comunicación mezclan sus intereses con intereses políticos creando una relación entre política y dinero sumamente perjudicial para la libertad de expresión.

Por otra parte, las y los periodistas cada vez se encuentran más amenazados por el crimen organizado y el narcotráfico. La Relatoría sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana pudo documentar más de 25 casos de agresiones en contra de periodistas durante el año 2006, las cuales van desde amenazas de muerte y hostigamiento, hasta detenciones arbitrarias, secuestro y asesinatos³⁰. Esta situación también ha provocado que muchos medios de comunicación se autocensuren y dejen de informar sobre cuestiones relacionadas al crimen organizado.

Frente al derecho a la libertad de expresión —como en el resto de los derechos— el Estado no sólo asume deberes negativos, tiene que asumir también deberes que le exigen una actitud proactiva en la protección del derecho. El Estado debe establecer las condiciones y mecanismos indispensables para garantizar que terceros no restrinjan directa o indirectamente la libertad de expresión. Es necesario advertir que si el Estado permite que estas situaciones se sigan presentando sin asumir debidamente su obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar debidamente a los responsables de las violaciones a la

²⁹ Vieira de Mello, Sergio. "Redefinir la Seguridad" en *Sur; Revista internacional de derechos humanos*, año I, Número 1, 1er semestre 2004. pp. 173-183.

³⁰ Cfr. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.127 Doc.4. rev.1 marzo 2007. pp. 143-165.

libertad de expresión, está incumpliendo con sus obligaciones internacionales.

El caso de Lydia Cacho es paradigmático en muchos aspectos; por una parte el trasfondo del caso nos remite a una seria problemática de trata de personas y pornografía infantil a la que se debe atender de manera inmediata; por la otra muestra la facilidad con que las instituciones del Estado pueden ser presionadas para que éstas silencien la voz de una periodista; además, porque pone en evidencia la débil respuesta que las instituciones del Estado han podido dar a un caso semejante.

Déficits estructurales que impiden el adecuado ejercicio de los derechos humanos y acciones y retos pendientes en la agenda de derechos humanos

Además de las medidas que se tienen que adoptar para enfrentar las problemáticas anteriormente esbozadas, es necesario centrar la atención en aquellos déficits o debilidades estructurales que obstaculizan la plena realización de los derechos humanos, especialmente los derechos de aquellos grupos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y discriminación. Se trata de insuficiencias tanto en el sistema nacional de protección de los derechos humanos, como en las condiciones que se requieren para que las personas puedan ejercer adecuadamente sus derechos. La identificación de estas problemáticas permite enfocarse en aquellas tareas que quedan pendientes en la agenda de derechos humanos. Es posible identificar al menos cinco de estos déficits estructurales y acompañarlos de la mención de algunos retos y acciones que es necesario adoptar para superarlos:

I. *Un orden jurídico insuficiente para proteger debidamente los derechos humanos.*

a. Problemática

La Constitución mexicana de 1917 no está cumpliendo plenamente con su vocación de norma fundamental protectora de los derechos humanos. Debido a ciertas limitaciones internas y ciertas deficiencias en la manera en que reconoce los derechos humanos, la Constitución mexicana no permite ser aprovechada al máximo por las personas y los grupos en su afán por defender sus derechos humanos³¹. Sumado a ello existe

³¹ Sin duda, esta es una hipótesis que tendría que sostenerse en hechos empíricos que resultan imposible de ser demostrados en este

un reto en la armonización de la legislación secundaria, sobre todo la legislación de las entidades federativas, con los estándares internacionales de derechos humanos.

b. Retos pendientes

En el Congreso de la Unión existe ya un conjunto muy importante de iniciativas de reforma constitucional en materia de derechos humanos que esperan ser dictaminadas y discutidas. De manera paralela, el tema del proceso de la Reforma del Estado que sin duda mayor interés y compromiso ha despertado de parte de la Sociedad Civil ha sido el de la reforma de derechos humanos, tema que ha sido discutido bajo el rubro de garantías sociales. La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) alcanzó un total de 92 acuerdos sobre diversas reformas constitucionales en la materia. Un número muy significativo de organizaciones de la Sociedad Civil y un conjunto de académicos y académicas expertas en derechos humanos elaboraron una propuesta integral de reforma de derechos humanos que debe servir como referente para los debates parlamentarios³². Sin embargo, a pesar de que se cuenta ya con suficientes materiales e insumos para alcanzar una reforma constitucional, se percibe aún un clima de indecisión de parte de los principales partidos políticos, lo cual hace incierto el futuro de esta reforma.

Lo que es un hecho es que para que la Constitución mexicana pueda recobrar todo su potencial y su máxima eficacia jurídica como norma fundamental protectora de derechos humanos, es necesario avanzar en una reforma integral estructurada en torno a los siguientes seis ejes: transformar el marco conceptual a partir del cual la Constitución reconoce los derechos humanos —transformación que tiene que pasar a partir de la sustitución del término de garantías individuales por el de derechos humanos—; el reconocimiento de la jerarquía constitucional de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de de-

momento; sin embargo, me parece que existen fuertes indicios que nos permiten partir de ese supuesto, algunos de ellos son: el desconocimiento que la población en México tiene de la Constitución, el relativamente escaso desarrollo jurisprudencial que se tiene actualmente de los derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, el hecho de que un número significativo de las luchas y reivindicaciones de los derechos humanos se dan en el ámbito de la política y la movilización social y no a través de los tribunales o instituciones protectoras de derechos humanos, y una enorme mediatización de las normas constitucionales de parte de la legislación secundaria.

³² Cfr. Propuesta de Reforma Constitucional en materia de derechos humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicos y académicas especialistas en derechos humanos. México, 2008. Pude consultarse en: <www.sumatealareformadh.org>.

rechos humanos y del principio *pro personae*; el reforzamiento de los derechos humanos de las personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y discriminación; el fortalecimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales poniendo especial énfasis en su carácter universal y en el establecimiento de mecanismos adecuados para su exigibilidad y justiciabilidad; la introducción de la perspectiva de género; y el fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para proteger los derechos humanos.

Por otra parte, es importante seguir avanzando y profundizando en la armonización de la legislación secundaria federal y la legislación local en relación con los estándares internacionales de derechos humanos. Saltan a la vista la necesidad de armonizar la Ley General de Población con la Convención Internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares, la implementación de los estándares de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como la remoción de todos los elementos legislativos que resultan discriminatorios en contra de las mujeres.

2. Debilidad de los mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos.

a. Problemática

Debido al desconocimiento de los derechos humanos y a una concepción estrecha y formalista del Derecho, aunado en ocasiones a problemas estructurales de corrupción, se requiere fortalecer el papel del poder judicial como garante de los derechos humanos de las personas. Sobre todo, el sistema de justicia en México presenta muchos obstáculos para que las personas en situación de vulnerabilidad puedan exigir sus derechos. La creación de un sistema de instituciones nacionales ha paliado esta problemática; sin embargo, a excepción de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de algunos organismos locales, los organismos públicos de derechos humanos se encuentran aún generalmente en una situación precaria. La eficacia de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos depende en gran medida del grado de legitimidad y aceptación que logran frente a la ciudadanía. Para ello es fundamental no sólo que se garantice su autonomía e independencia desde un punto de vista formal, sino que, además, garanticen otros aspectos fundamentales, como: la coherencia de su trabajo con los estándares internacionales de derechos humanos, su cercanía con los grupos en situación de vulnerabilidad, su apertura y trans-

parencia, su capacidad de coordinar su actividad con las organizaciones civiles, y la pluralidad de sus integrantes³³.

b. Retos pendientes

El derecho a la justicia y el derecho a contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo para remediar cualquier violación a los derechos humanos constituyen sin duda la piedra angular de cualquier sistema de protección de derechos humanos. Por lo tanto, una de las reformas constitucionales y legislativas que más urgen en México es la de poder dotar de un nuevo oxígeno al juicio de amparo, hacerlo un recurso sencillo, gratuito y accesible para cualquier persona o grupo de personas, y a la vez establecer las medidas necesarias para que pueda ser eficaz en la protección de todos los derechos humanos.

Los mecanismos no jurisdiccionales han tenido una evolución muy importante, al grado que han logrado ser el referente de protección de derechos humanos para la población en general. Sin duda, han logrado dar un giro positivo muy importante a la protección y promoción de los derechos humanos. Para profundizar en los logros hasta ahora alcanzados y para hacer frente a los importantes retos que aún enfrentan se debe seguir fortaleciendo en aspectos tales como su independencia y autonomía, su estabilidad presupuesta, la transparencia y rendición de cuentas, su relación con las organizaciones defensoras de derechos humanos, la metodología para dar seguimiento a sus recomendaciones y la profesionalización de su personal, entre otros aspectos³⁴.

³³ Cfr. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales (Principios de París), aprobados por la Asamblea General en su resolución 48/134, de 20 de diciembre de 1993.

³⁴ En cuanto a los organismos públicos se pueden señalar al menos 6 retos pendientes:

a. Garantizar y homologar la autonomía, independencia y fortaleza patrimonial.

b. Ampliar su competencia frente a aquellas violaciones a los derechos humanos en el ámbito electoral y laboral que no recaigan dentro de la competencia jurisdiccional.

c. Construir de manera conjunta un manual universal de calificación de violaciones a los derechos humanos en correspondencia con los estándares internacionales.

d. Adoptar una metodología que permita dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que emiten, así como mantener informada a la población de las acciones que las autoridades adoptan con este fin.

e. Fortalecer el trabajo que realizan en la defensa de los DESCA, así como de los derechos de las personas que forman parte de los grupos más discriminados de la sociedad.

f. Establecer relaciones de coordinación entre ellos, así como con los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

g. Profundizar en los esfuerzos de profesionalización, transparencia y rendición de cuentas que hasta el momento se han emprendido.

Por otra parte, hablar del derecho a la justicia implica necesariamente abordar el problema de la impunidad. En este rubro queda pendiente un número importante de problemáticas de gran calado, tales como los feminicidios, la tortura, las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas, las violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de la guerra sucia, así como las agresiones en contra de los periodistas y de los defensores de derechos humanos. Las mejores medidas para prevenir que estos hechos se perpetúen es que el Estado asuma adecuadamente el deber de investigar, juzgar y sancionar a los responsables, así como el deber de reparar a las víctimas por las violaciones a sus derechos humanos.

3. *La ausencia del enfoque de derechos humanos en la elaboración, presupuestación e implementación de las políticas públicas.*

a. Problemática

A pesar de algunos esfuerzos encomiables como el Programa Nacional de Derechos Humanos (2004-2006) las políticas públicas a nivel federal y estatal no han incorporado a fondo una perspectiva de derechos humanos. Sus objetivos no están encaminados necesariamente a la realización de los derechos y, sobre todo, los métodos y proceso de su elaboración e implementación no son del todo acordes con los principios de derechos humanos.

b. Retos pendientes

Un signo muy positivo es el que al tema de derechos humanos se le haya otorgado un papel central en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), también el que actualmente se esté preparando un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos coordinado por la Secretaría de Gobernación. Para asegurar la eficacia de este Programa y de otras iniciativas similares a nivel local es necesario que se garanticen varias condiciones; algunas de ellas son: la plena participación de la sociedad civil, la participación de todos los sectores de la administración pública, la relación y coherencia con los programas sectoriales, que existan en el presupuesto partidas que sostienen la viabilidad de los programas y que se constituyan órganos plurales encargados de monitorear y evaluar la implementación de las políticas públicas.

Es importante señalar de manera complementaria que una política de Estado en materia de derechos humanos requiere además una visión de largo plazo y que los estándares de derechos humanos sean tomados en cuenta en todas las políticas públicas y no sólo en aquellas en las que aparezca explícitamente bajo el rubro de derechos humanos. Así, es importante introducir la perspectiva de derechos humanos en políticas tales como las estrategias públicas para reducir la pobreza y la inequidad social, en las políticas

de desarrollo, en las políticas educativa, migratoria, ambiental, laboral, etc.

Otro punto pendiente en la agenda es la construcción y definición de indicadores que permitan medir de manera objetiva la realización de los derechos humanos. Se trata de una iniciativa en la que deben estar involucrados varios actores, tanto del sector público, la academia, como las organizaciones defensoras de derechos humanos.

4. *Los obstáculos que la Sociedad Civil enfrenta para aprovechar al máximo los derechos humanos como mecanismo de transformación social.*

a. Problemática

Sin duda, el panorama no podría estar completo sin el análisis de la labor que realiza la Sociedad Civil en la protección y promoción de los derechos humanos. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos han jugado un papel central tanto en el señalamiento de ciertas situaciones y problemáticas, como en el acompañamiento y defensa de casos específicos de violación a los derechos humanos. Las organizaciones han logrado profesionalizarse e incrementar sus capacidades para desempeñar un papel estratégico en ámbitos cruciales como la elaboración legislativa, el diseño e implementación de políticas públicas e, incluso, el litigio estratégico. Un elemento central es que han sabido aprovechar muy bien los instrumentos y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos para fortalecer sus acciones a nivel nacional. No sólo han tenido la capacidad de llevar casos ante los diversos mecanismos, sino que también han cooperado mediante la elaboración de informes sombra y la sistematización de información relevante. Han logrado, además, especializarse en la protección de ciertos derechos concretos, lo cual les permite un mayor grado de incidencia. Sin embargo, aún se percibe una marcada diferencia de capacidades entre las organizaciones radicadas en el Distrito Federal y las organizaciones que defienden los derechos humanos a nivel local.

Por otra parte, ha costado mucho trabajo abrir espacios de interlocución y participación entre Sociedad Civil y los Poderes de la Unión, e, incluso, muchos de los espacios conquistados se encuentran en ocasiones en una situación de inestabilidad y sin contar con garantías suficientes de su eficacia.

b. Retos pendientes

La historia de los derechos humanos demuestra que detrás de cada conquista en la protección de los derechos se encuentra un movimiento social que genera e impulsa los cambios. Es por ello, que fortalecer la protección de los derechos humanos va intrínsecamente vinculado con el fortalecimiento de las organizaciones civiles que los prote-

gen y promueven. También por esta razón, es que resulta completamente inaceptable el desacreditar, amenazar y hostigar la labor de los defensores de derechos humanos.

El derecho a defender derechos humanos implica no sólo que el Estado se abstenga de interferir y restringir la actividad de los defensores y defensoras, sino también la obligación de garantizar las condiciones adecuadas para que se pueda realizar dicha tarea de manera adecuada. Esto implica que el Estado debe no sólo respetar el trabajo de las organizaciones, sino también generar la creación de espacios de interlocución con las organizaciones y vincularlas en la tarea que el propio Estado realiza de protección de los derechos humanos.

En su última visita a México uno de los temas que con mayor fuerza levantó la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es que el Estado mexicano debía combatir la impunidad y las violaciones a derechos humanos en contra de defensores de derechos humanos, periodistas y miembros de pueblos indígenas, con la misma fuerza e iguales recursos que con los que combate la inseguridad y el crimen organizado.

5. *Una incipiente cultura de derechos humanos y el reto de revertir fenómenos de corrupción, impunidad, discriminación, machismo, intolerancia, autoritarismo, claramente arraigados en el ámbito cultural.*

a. Problemática

En México el concepto de derechos humanos es relativamente nuevo, los principios y valores que subyacen en él no se han arraigado en las prácticas y concepciones de la población en general. Incluso se podría decir, que en general, existe un gran desconocimiento y confusión del papel que desempeñan los derechos humanos en la sociedad y que en la cultura mexicana existe ciertos valores y hábitos más bien contrarios a los derechos humanos, tales como el machismo, la intolerancia, el autoritarismo, el racismo o clasismo, la corrupción, etc.

b. Retos pendientes

Aunque parezca un lugar común y un llamado demasiado amplio como para asumirse con total responsabilidad, sigue estando pendiente la labor de construir una cultura sólida de derechos humanos. Por supuesto que es un tema que atañe a la educación formal y así se tiene que seguir profundizando en la incorporación de una visión de derechos humanos y una perspectiva de género en la enseñanza básica, media y superior. Pero también se debe hacer un gran esfuerzo en la educación informal y en los mensajes mediáticos y publicitarios que forman parte de la cotidianidad.

Un reto muy importante es el de transmitir la cultura de derechos humanos a sectores tradicionalmente no cer-

canos al movimiento de derechos humanos o, incluso, más bien reacios a algunos de sus principios y exigencias. Por otra parte, es importante revertir algunos elementos que se encuentran enraizados en la cultura mexicana, tales como la intolerancia, el autoritarismo, el clasismo, la corrupción y el machismo. Para ello es necesario que se realicen campañas de sensibilización y concientización que permitan romper prejuicios y estereotipos normalmente asignados a grupos de personas que se encuentran en situación de discriminación. Se deben fomentar valores y virtudes como la tolerancia, el respeto a la diversidad, la justicia social, la igualdad, la libertad y la solidaridad.

Un reto imposterizable es el rediseño de un plan de acción en el sistema educativo que permita integrar plenamente la educación en derechos humanos, así como la perspectiva de género.

Cooperación Internacional

Por último, quisiera destacar el hecho de que todos los tratados internacionales de derechos humanos, así como las resoluciones y documentos de los organismos internacionales destacan el tema de la cooperación internacional como un recurso para fortalecer el respeto a los derechos humanos a nivel nacional. La idea que subyace en el fondo es simple; aunque el principal responsable de los derechos humanos es el Estado, se asume, primero, que ningún Estado tiene un record impecable en la protección de los derechos humanos y, segundo, que los Estados necesitan de otras instancias internacionales para impulsar los cambios necesarios.

El establecimiento de la figura del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos responde precisamente a la necesidad y demanda de los propios Estados de contar con un aliado que pudiera, por una parte, articular y dar coherencia a todo el trabajo de derechos humanos realizado en el marco de las Naciones Unidas y, por otra parte, aprovechar toda esa experiencia para asistir a los Estados en la implementación de los estándares de derechos humanos en la realidad que se vive en el terreno. A través de los años y, no sin serias dificultades, la Oficina del Alto Comisionado ha comprendido que la mejor manera de hacer cambios en la realidad es trabajando a nivel local de manera conjunta con los Estados desarrollando las tareas de observación, protección y cooperación técnica.

En este ámbito México ha sido reconocido como un país pionero, pues ha sido el primer y único país hasta ahora que, al no encontrarse en un contexto reciente o vigente de conflicto armado, solicitó la presencia permanente de una Oficina del Alto Comisionado. El trabajo de la Oficina tiene que ser necesariamente distinto al que realiza en otras partes del mundo; ya anotaba que México cuenta con un conjunto de instituciones, recursos económicos y capa-

idades humanas que en principio permitirían hacerle frente a las problemáticas de los derechos humanos.

En febrero de este año la Alta Comisionada visitó el país. El objetivo central de su visita fue el firmar con el Estado Mexicano un mandato que definiría las labores de su Oficina en el país. El mandato dota de fundamento y clarifica las actividades que la Oficina ya venía desarrollando, pero además, abre la posibilidad para que la Oficina —en la medida de sus posibilidades humanas y económicas— se comprometa más en las tareas de seguimiento, protección y promoción de los derechos humanos.

Considero que las autoridades y la sociedad civil son las que deberían plantear y debatir cómo desean aprovechar la presencia de la Oficina. El punto de partida de este debate es entender, a mi parecer, que la Oficina está aquí para servir a las personas que habitan en México, para brindar asesoría y cooperar con las instituciones mexicanas y acompañar a la sociedad civil en el proceso de implementación de los derechos humanos.

La Oficina, por su parte, también tiene grandes retos por delante. Sumarse a los esfuerzos que ya están haciendo otros actores, fortalecer las capacidades que ya existen, generar el conocimiento y la experiencia que pueda quedarse en el país, estar detrás de los actores principales impulsando procesos colectivos y plurales y emplear nuestras capacidades y recursos de manera estratégica y propositiva. Para lograr esos objetivos la Oficina tiene que profundizar el conocimiento de la realidad de derechos humanos mediante un seguimiento profesional a las distintas situaciones de derechos humanos, proveer de información y, sobre todo, colaborar y advertir de los retos que afectan a las personas que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad ante las violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, el Estado en su conjunto y sus funcionarios y servidores públicos de todos los niveles tienen que entender con más amplitud la labor que viene realizando la Oficina en México. No se entendería la presencia de la Oficina si ésta no ejerciera un mandato amplio, indicar y elevar a la opinión pública las distintas problemáticas existentes, para que las fuerzas vivas de la sociedad mexicana puedan tener elementos suficientes para elaborar respuestas integrales y participativas; que en definitiva sea un motor que fomente el cambio. La Oficina no tiene vocación de perpetuidad, sólo estará un tiempo determinado en el país; por ello la importancia de que se aproveche al máximo esta oportunidad que la comunidad internacional está ofreciendo a México.

La Oficina está llamada a fomentar el diálogo y la participación de la sociedad civil con las autoridades, a levantar los temas que requieren ser debatidos públicamente para poder avanzar en la implementación de los derechos humanos y a detonar los cambios y proyectos capaces de transformar las estructuras y situaciones que impiden a todas las personas ejercer sus derechos humanos.

La agenda pendiente en materia de derechos humanos en el Distrito Federal. Un breve balance del 2007

Emilio Álvarez Icaza*

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en el presente artículo, busca realizar un balance de los principales avances, problemáticas y retos que en el ámbito de los derechos humanos se enfrentaron en el 2007. Enmarcados en un hecho sin precedente en el ámbito estatal, se puso en marcha el proceso de construcción del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, esfuerzo que constituye un punto de partida común para instancias públicas, académicas y organismos de la sociedad civil en el DF, que favorecerá directamente a todas las personas que habitan y transitan esta ciudad, y que sin duda constituye una experiencia inédita e innovadora que aspira a convertirse en referente local, nacional e internacional.

Como centro político, económico y social del país, el Distrito Federal (DF) constituye una entidad *sui generis* que se enfrenta cotidianamente a fenómenos derivados de problemáticas no sólo locales sino también federales, que repercuten en la dinámica de la ciudad, en la vida y en los derechos humanos de las personas que la habitan o transitan.

Con una población fija cercana a los 9 millones de personas, y una población flotante que se suma diariamente del interior de la República mexicana o de la llamada Zona Metropolitana del Valle de México, es imposible entender los problemas del DF

sin tomar en cuenta su densidad poblacional, su constante dinamismo y su creciente diversidad.

El DF ha sido y será un espacio donde confluyen complicaciones derivadas de al menos tres aspectos: 1) la existencia de una gran concentración de personas en el país; 2) su carácter de sede de los poderes federales y, por lo tanto, de receptáculo de la mayoría de los conflictos nacionales; y 3) sus particularidades locales.

Por lo anterior, comprender los desafíos que en materia de derechos humanos enfrenta esta metrópoli, implica un ejercicio que nos acerca a los retos y fortalezas no sólo de la ciudad, sino también del país.

En este sentido, partiendo de la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

(CDHDF), el presente artículo busca realizar un balance de los principales avances, problemáticas y retos que en el ámbito de los derechos humanos se enfrentaron en el 2007.

Políticas públicas y derechos humanos en el Distrito Federal

Uno de los principales objetivos que ha buscado impulsar la CDHDF es la construcción de políticas de Estado en materia de derechos humanos, pues consideramos que éstas constituyen vías eficaces para la atención de los problemas y deficiencias estructurales en la materia.

En este sentido, es justo destacar la disposición que el Gobierno del Distrito Federal (GDF) mostró duran-

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. <presidencia@ms.cd hdf.org.mx>.

te 2007, misma que se hizo evidente en la implementación de medidas aplicadas para ejercer la función pública con perspectiva de derechos humanos, entre las que destacan:

- La creación de mecanismos para atender los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las y los capitalinos, que se traducen en la atención a los problemas de vivienda, agua, calidad del aire, entre otros.
- La incorporación de la perspectiva de género en los programas de gobierno¹.
- El alto índice de aceptación de las recomendaciones que emitió esta Comisión durante 2007.
- El papel de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en la creación de instrumentos jurídicos para revertir el déficit normativo en materia de derechos humanos².

Siguiendo este orden de ideas, como un hecho sin precedente en el ámbito estatal, se puso en marcha el proceso de construcción del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, esfuerzo que constituye un punto de partida común para instancias públicas, académicas y organismos de la sociedad civil en el DF, que favorecerá directamente a todas las personas que habitan y transitan esta ciudad, y que sin duda, constituye una experiencia inédita e innovadora que aspira convertirse en referente local, nacional e internacional.

La elaboración del Diagnóstico y Programa responde a las obligaciones internacionales adquiridas por México, en particular a través de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 y, de forma general, a raíz de la firma de los tratados internacionales de derechos humanos³.

¹ En la elaboración del presupuesto de la ciudad, las dependencias e instituciones de la administración pública capitalina plantearon medidas con el fin de utilizar los recursos públicos con una visión más igualitaria entre hombres y mujeres.

² Algunos ejemplos son: la reforma relativa a la interrupción legal del embarazo antes de las 12 semanas de gestación, la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, la Ley de Voluntad Anticipada, la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, entre otras. Todas estas modificaciones legislativas forman parte de una política pública con perspectiva de derechos humanos en distintas materias.

³ Que obligan al Estado mexicano a tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos a través del instrumento que se firma. Es importante señalar que sin excepción ni limitación alguna, las disposiciones contenidas en los tratados internacionales obligan a todas las partes que componen los estados de la federación (en este caso, al Distrito Federal) así como a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al respecto, véase el artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el artículo 28 del Pacto Internacional

El proceso del Diagnóstico dio inicio hacia finales de 2006, con el diálogo entre la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la CDHDF, el GDF, la ALDF, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones académicas.

Posteriormente, la OACNUDH abrió una convocatoria dirigida a las OSC e instituciones académicas para que formaran parte del Comité Coordinador encargado de diseñar y ejecutar las acciones del Diagnóstico y del Programa, tras un arduo proceso de selección encabezado por la OACNUDH y en el que participaron intensamente las OSC.

El 3 de mayo de 2007 tuvo lugar la firma de la Carta Compromiso a través de la cual se constituyó formalmente el Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Comité), mismo que quedó integrado por: el GDF; el TSJDF; La ALDF; La CDHDF; tres OSC: tres titulares, Grupo de Información y Reproducción Elegida, A. C. (GIRE); FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C., y Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM); tres suplentes, Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A. C. (Adivac); Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C.; ELIGE, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A. C.⁴, y dos instituciones académicas: la UP y la FLACSO.

De acuerdo con la Carta Compromiso y con los Lineamientos de Operación, la OACNUDH participa como observador permanente en el proceso de elaboración del Diagnóstico y el Programa y con esa calidad tiene derecho a voz en las sesiones del Comité⁵; asimismo, designa como la Secretaría Técnica del Comité a la CDHDF⁶, instancia que, además de coordinar y trabajar en la elaboración del documento y las propuestas, llevó a cabo acciones en tareas operativas, de comunicación y de coordinación.

de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el artículo 50 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 28 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH).

⁴ En conformidad con la fracción IX del artículo 7° de los Lineamientos de Operación del Comité Coordinador, las seis organizaciones mencionadas conformaron un Consejo Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil para los trabajos del Comité Coordinador, instancia independiente del Comité.

⁵ Véase el artículo 5° de los Lineamientos, así como la declaración tercera y el compromiso primero de la Carta Compromiso.

⁶ Si bien la participación de la CDHDF en el proceso se ha dado a través de todas sus áreas, la Secretaría Técnica de la CDHDF ha tenido la representación institucional directa al interior del Comité Coordinador.

El análisis del Diagnóstico se realiza a partir de la revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado desde dos enfoques:

1. El basado en núcleos problemáticos (seguridad humana, democracia y derechos humanos y sistema de justicia). Se les consideró *núcleos* porque en ellos confluyen diferentes temas y derechos; y *problemáticos* porque constituyen la base teórica y conceptual necesaria para hacer el ejercicio requerido en este Diagnóstico: confrontar las obligaciones nacionales e internacionales asumidas por el Estado, con su cumplimiento; y
 2. El basado en personas en situación de discriminación o grupos específicos: mujeres, infancia, jóvenes, pueblos y comunidades indígenas, lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travestis e intersexuales (LGBTI), poblaciones en situación de calle, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, refugiadas y víctimas de trata y de explotación sexual comercial.
2. La instrumentación de dichas acciones a través de un comité coordinador;
 3. La evaluación y medición de la efectividad de las acciones implementadas; y
 4. La creación de un mecanismo que actualice, a partir de los resultados de las acciones, el Diagnóstico realizado y a través de ello, repita el proceso de planeación.

De esta manera, el Programa, que se realizará durante 2008, establecerá políticas públicas, compromisos, acciones y propuestas de diversa naturaleza encaminadas a superar los obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan el DF, el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos. Asimismo, será una herramienta que identificará las principales metas en materia de derechos humanos hacia el año 2012⁷, por tal razón, representa una oportunidad de avance en el mediano y largo plazo.

Los derechos humanos en la ciudad y la tarea de la CDHDF

De tal forma, debe destacarse que esta experiencia es el inicio de un proceso que muestra de modo preponderante la capacidad del Estado de poner su voluntad en favor del diseño inicial de una política que deberá marcar de modo determinante el desarrollo político y social de la ciudad de México en los próximos años.

El Diagnóstico se erigirá como un referente obligatorio sobre la situación del cumplimiento de las obligaciones de autoridades del DF en materia de derechos humanos y brindará las pautas necesarias para adoptar un Programa específico cuando se hayan identificado las problemáticas estructurales que afectan el ejercicio y goce de derechos en la ciudad.

Asimismo, brindará las bases para poder determinar en el mediano plazo los avances y retrocesos en materia de derechos humanos en el DF y servirá como fundamento del debate público sobre los resultados obtenidos.

Es importante señalar que el Diagnóstico es apenas el primer escalón para la construcción en el ámbito local de una política de Estado en materia de derechos humanos y que a partir de los resultados que arroje, se trabajará sobre la constitución de un Programa de Derechos Humanos para la Ciudad de México.

De tal forma, los siguientes pasos serán:

1. El diseño de las acciones que atiendan y resuelvan los principales obstáculos que impiden a las personas el goce y ejercicio de sus derechos;

Si bien el proceso narrado en el apartado anterior nos muestra las acciones positivas del 2007, el presente segmento realiza un breve análisis de la situación de los derechos humanos en dicho periodo a partir de la información que maneja el organismo de derechos humanos de la ciudad.

La CDHDF como organismo público autónomo encargado de la defensa, protección, educación, promoción y difusión de los derechos humanos en el DF, a partir de la ejecución cotidiana de su mandato, obtiene diariamente información valiosa que nos permite analizar, con algunos límites, la situación de los derechos humanos en la ciudad.

Conscientes de la importancia y publicidad de gran parte de esta información, la Comisión se ha dado a la tarea de realizar cada año un estudio estadístico en el cual se ubican las principales características y necesidades de nuestras peticionarias y peticionarios con el objetivo de brindarles día a día un mejor servicio.

⁷ El objetivo de la CDHDF y de otros integrantes del Comité es poder alcanzar una política de Estado en materia de derechos humanos para el Distrito Federal. Sin embargo, el Comité está consciente de que la Ley General de Desarrollo del Distrito Federal establece que los planes y programas son sexenales y que llegarán a su fin en 2012. Teniendo en cuenta esto, el Comité intentará diseñar un programa de derechos humanos a largo plazo en el que participen los tres poderes y que desemboque en una política de Estado, pero por otro lado es necesario asegurar que a mediano plazo se puedan implementar acciones importantes.

Asimismo, el desarrollo de un estudio de esta naturaleza, nos ayuda a situar las principales problemáticas de la ciudad para, a partir de ello, impulsar la elaboración e implementación de políticas públicas tendientes a afrontar la agenda pendiente de derechos humanos.

Teniendo en cuenta el modelo de gestión implementado en la CDHDF a partir del año 2002, nuestro objetivo principal ha sido impulsar un modelo de convicción basado en la autoridad moral del *Ombudsman* que otorgue seguridad en la investigación de violaciones a derechos humanos. Para ello, hemos promovido un modelo centrado en las víctimas, en la consistencia del proceso de investigación y en la eficacia en cuanto a la reparación del daño.

En otros términos, se busca trascender de un modelo defensor-céntrico basado sólo en las recomendaciones y en una visión de las personas que acuden a las instituciones de derechos humanos como “quejosos”, a un modelo integral y proactivo de derechos humanos que pone en el centro a las personas como víctimas o peticionarios y peticionarias, asumiendo –acorde con los estándares internacionales en la materia–, un mayor ámbito de actuación para los organismos públicos de derechos humanos (OPDH), incluyendo tareas de educación, promoción y difusión de los derechos humanos⁸.

Acorde con esta visión, la información que desde el 2005 presenta la CDHDF ante la sociedad, sitúa tres distintas dimensiones en las que es posible desdoblar las quejas en: autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a los derechos humanos, personas agraviadas y derechos humanos vulnerados. Asimismo, con el propósito de hacer visible a la víctima dentro de las quejas, la CDHDF ubica la condición de las personas y grupos atendidos como: peticionarios(as), peticionarios(as)/agraviados(as) y agraviados(as).

Siguiendo esta clasificación, para el 2007 se desprenden un total de 8 mil 473 menciones a autoridades, 10 mil 410 personas agraviadas y 11 mil 428 derechos humanos vulnerados, colocando a este organismo público de derechos humanos, como el que más quejas atiende en el país⁹.

En términos generales, el 2007 fue el tercer año en la historia de la Comisión en el que se supera el nivel de 7 mil

500 quejas, al registrarse un total de 7 mil 685, de las cuales 7 mil 44 fueron calificadas por las cuatro visitadurías generales que integran la Comisión, como presuntamente violatorias a los derechos humanos¹⁰.

Si bien en el 2006 el número de quejas registradas fue de 8 mil 55, esto se debió a la existencia de un evento atípico consecuencia de la coyuntura electoral nacional, en donde se presentaron 904 expedientes sobre el caso correspondiente a la afectación de los derechos de circulación y libre tránsito de los habitantes y transeúntes del DF. Esta situación generó graves conflictos para la ciudad aun cuando el hecho correspondió al ámbito nacional.

De tal forma, restando los expedientes de ese caso único tendríamos que durante el 2006 se consignaron 7 mil 154 quejas, cantidad que comparada con la registrada en el 2007, nos muestra un incremento del 7.4% para el último año, y confirma la tendencia histórica en el crecimiento anual del número de quejas registradas.

A continuación, a partir de la realización de un análisis más profundo y del desglose de datos, se presenta un panorama más amplio de la situación de los derechos humanos en el DF.

a) Las personas

A lo largo del 2007, la CDHDF atendió, en materia de quejas, un total de 13 mil 373 personas y 631 grupos¹¹. Con el objetivo de tener un mayor conocimiento de estas personas, se realizaron 8 mil 620 perfiles socioeconómicos a 83.4% de las personas que acudieron a la sede central de la Comisión, de esto se desprende que, en su mayoría, quienes recurren a la CDHDF tienen un ingreso familiar de 3 salarios mínimos o menos¹²; 79% residen en el DF, 19% en el Estado de México y 2% en otros estados de la República¹³. De las personas que acudieron a la CDHDF a levantar quejas en el 2007, 52.8% fueron mujeres y 45.8% hombres¹⁴.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Idem*, p. 22.

¹² De acuerdo con los perfiles socioeconómicos levantados, 76.1% de las personas que acuden a la CDHDF y que reportan tener algún ingreso por su trabajo, tienen un ingreso de 3 salarios mínimos o menos; así mismo, 66% de las personas que señalan no trabajar reportan también un ingreso de tres salarios mínimos o menos.

¹³ *Idem*, p. 6-7.

¹⁴ Información proporcionada por la Dirección General de Quejas y Orientación de la CDHDF, estará disponible próximamente en el Informe Anual 2007 de esta Comisión.

De los servicios proporcionados a lo largo del 2007 se desprende que el grueso de las personas atendidas fueron adultos entre 30 y 44 años de edad (37.1%); en segundo lugar se encuentran las y los jóvenes entre 20 y 29 años de edad (22.5%); en tercer lugar adultos entre 45 y 60 años de edad (19.4%); continúan los niños, niñas y jóvenes de entre 12 y 19 años de edad (7.7%); los adultos mayores de 60 años y más (7.6%); y las niñas y niños menores de 12 años (5.4%). Es importante destacar que la media de edad es de 35 a 40 años en peticionarias y de 40 a 45 años en peticionarios¹⁵.

Un dato fundamental para la labor de la Comisión es que el grueso de personas registradas como peticionarias(os) en las quejas admitidas son mujeres (67.9%); sin embargo, la mayor proporción de personas agraviadas 69.5%, son hombres¹⁶.

Lo anterior constituye un indicador importante de que las mujeres tienen un papel principal en la defensa de los derechos humanos de las personas en nuestra ciudad; sin embargo, también pone en evidencia que gran parte de su actuación está encaminada a la protección de los derechos humanos de terceras personas, en su mayoría hombres. Así, es primordial generar estrategias educativas que ayuden a que las mujeres se asuman a sí mismas como sujetas de derechos, y la gran afluencia de ellas hacia la CDHDF constituye una oportunidad para contribuir y avanzar al respecto.

b) El territorio

Al igual que en años anteriores, donde más del 70% de las presuntas violaciones a derechos humanos ocurrieron en cuatro delegaciones territoriales, durante el 2007 el 72.9% de los agravios señalados por las y los peticionarios sucedieron en esas mismas cuatro delegaciones: Iztapalapa (26%) que presentó un incremento de 23.9% respecto al 2006; Cuauhtémoc (23.4%) que a pesar de mostrar una disminución importante en las menciones respecto al año anterior (-32.5%) aún es una de las delegaciones más mencionadas; Gustavo A. Madero (16.4%) que en los tres últimos años ha ocupado el tercer lugar en las menciones y Xochimilco que como en los años anteriores ocupa el cuarto sitio (7.1%)¹⁷.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Informe Estadístico 2007, *Op. cit.*, p. 28.

La concentración territorial de las presuntas violaciones a los derechos humanos en estos puntos geográficos obedece en parte a varios fenómenos, Iztapalapa, por ejemplo, contiene en su territorio 5 de los 10 centros de reclusión administrados por el GDF, mientras que en Gustavo A. Madero se encuentra el Reclusorio Preventivo Varonil Norte.

Cuauhtémoc, concentra en su territorio al centro histórico de la ciudad, es sede de una gran cantidad de oficinas del gobierno local y federal, y es también el lugar donde se reúnen por excelencia las manifestaciones y marchas relacionadas con problemas locales y federales.

Igualmente es importante señalar que, aún cuando delegaciones como Milpa Alta y Coyoacán fueron escenario de un número de quejas muy inferior al de las cuatro delegaciones¹⁸ de las que hemos venido hablando (44 y 248 menciones respectivamente), son las que presentaron las diferencias más importantes entre el 2006 y el 2007, con incrementos de menciones de 57% en el caso de Milpa Alta y 54% en el de Coyoacán, motivo por el cual es importante dar un seguimiento a lo que está ocurriendo en estos espacios a fin de ubicar las causas de estos incrementos y evitar un aumento en las violaciones a los derechos humanos de las personas¹⁹.

c) Principales derechos humanos vulnerados

Haciendo un análisis de las menciones a derechos humanos vulnerados en las quejas, obtenemos un panorama de las violaciones más recurrentes en la ciudad. En un primer momento, es de vital importancia mencionar la existencia en el 2007 de un incremento de 8.4% (886 menciones) en el número general de agravios²⁰, con respecto a las cifras del 2006.

Como cada año, el mayor porcentaje de agravios se concentra en los derechos de las personas privadas de su libertad (2 mil 503), lo que representa el 21.9% del total de menciones por derecho humano vulnerado y un aumento de 22.9% con respecto al año previo.

En segundo lugar, el derecho a la seguridad jurídica, con 2 mil 28 menciones representa en esta ocasión el 17.7%

¹⁸ Iztapalapa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Xochimilco.

¹⁹ Informe Estadístico 2007, *Op. cit.*, p. 28.

²⁰ Número de menciones de derechos humanos vulnerados en las quejas presuntamente violatorias a los derechos humanos. Fuente: Informe Estadístico 2007, *Op. cit.*, p. 31.

del total de agravios y evidencia uno de los mayores incrementos con respecto al 2006 (76.8%); le sigue en un orden descendente, con mil 864 menciones (16.3% del total) los derechos de la víctima o la persona ofendida que presentaron también un incremento importante con respecto al 2006 (69.9%).

Por el número de menciones, continúan entre los derechos más señalados el derecho al debido proceso y garantías judiciales (935 menciones, 8.2% del total) y decremento del 4%; el derecho a la libertad y seguridad personales, con 807 menciones (2.7% más); el derecho a la integridad personal, con 619 menciones (7.1% más); los derechos de la niñez, con 597 menciones (123.6% más, lo que representa el mayor incremento); el derecho de petición y pronta respuesta, con 369 (6.1% menos); el derecho a la honra y la dignidad, con 293 (1.3% menos); y el derecho a la salud, con 258 (60.2% más).

d) Principales autoridades presuntamente responsables

En cuanto a las autoridades señaladas como presuntas responsables de las violaciones a los derechos humanos, los organismos centralizados han concentrado históricamente el mayor número de menciones. Durante el 2007, el porcentaje de éstas se ubicó en 88.7% (7,513), lo que significa una disminución del 10% con respecto al 2006²¹.

Por su magnitud, es importante destacar el incremento del 25% en las menciones de las delegaciones como autoridades presuntamente responsables, de 520 en 2006 a 650 en 2007.

Dentro de los organismos centralizados, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) continúa siendo la autoridad más señalada en la historia de la CDHDF y este 2007 no fue la excepción pues concentró 2 mil 760 menciones (37%); le siguieron la Secretaría de Gobierno con 1,962 (26%); la Secretaría de Seguridad Pública con 1,022 (14%); la Secretaría de Salud con 798 (11%) y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales con 333 (4.4%). Haciendo un comparativo histórico, estas cinco autorida-

²¹ Las menciones de autoridades como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos se dividen, según el ámbito de gobierno, en: organismos centralizados, delegaciones, Tribunal Superior de Justicia, organismos autónomos y Asamblea Legislativa del DF. Para el 2007 éstos concentraron respectivamente: 88.7% de las menciones, 7.7%, 3.1%, 0.5% y 0.0%. Fuente: Informe Estadístico 2007, *Op. cit.*, p. 32.

des han presentado incrementos en las menciones desde el año 2002 a la fecha²².

Por su importancia histórica dentro de las quejas, que deja en claro la existencia de una problemática estructural en la PGJDF, debe decirse que al interior de ésta las 5 autoridades más mencionadas en el 2007 son: la Jefatura General de la Policía Judicial (18.1%), la Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales (3.4%), la Fiscalía Central de Investigación de la Agencia 50 (2.9%), la Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos (2.2%) y la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia CUH-8 (2%).

Tendencias y problemáticas a largo plazo

De las estadísticas anteriores podemos obtener una serie de conclusiones que enmarcan las grandes tendencias que en materia de derechos humanos deberá enfrentar el DF.

- La primera de ellas nos remite a la situación de los derechos humanos de las mujeres. Como vimos en los apartados anteriores, la gran mayoría de las personas que acuden a levantar quejas a la CDHDF son mujeres adultas y/o jóvenes, que en su papel de madres, esposas, hijas, hermanas o amigas denuncian presuntas violaciones a los derechos humanos de los hombres, presentándose así un fenómeno importante, pues al mismo tiempo que estas mujeres son las principales defensoras de los derechos humanos de terceras personas, no se asumen a sí mismas como sujetos de derechos y, en la búsqueda de justicia para sus seres queridos, se ven vulneradas muchas veces. Así, fenómenos que implican la violación de derechos humanos de las mujeres como son la violencia de género, la discriminación, la inequidad, la trata y muchos más, no tienen la importancia numérica debida dentro de las quejas que llegan a la CDHDF, lo que se debe en gran parte a la falta de denuncia de los mismos. Por tal motivo, es primordial fortalecer los derechos humanos de las mujeres²³ en el DF y generar un proceso amplio de educación y difusión de los mismos a fin

²² Informe Estadístico 2007, *Op. cit.*, p. 35.

²³ Para mayor información sobre el tema, ver: Álvarez Icaza, Emilio (2004), "Los derechos humanos de la mujer y los instrumentos internacionales

de contribuir a su empoderamiento. Para ello, la CDHDF desde el 2005, da cuenta a través de un volumen especial en cada informe anual, de la situación de los derechos humanos de las mujeres en el DF, y participa activamente en las campañas, propuestas de política pública y eventos relacionados con la difusión de sus derechos²⁴.

- Las y los peticionarios y/o agraviados que recurren a la CDHDF son, mayoritariamente, personas de bajos ingresos. Aunado a esto, el grueso de las presuntas violaciones a los derechos humanos, ocurren en el territorio de dos de las delegaciones más pobres de la ciudad: Iztapalapa y Xochimilco, que de acuerdo con los índices de marginación 2005 de Conapo ocupan el cuarto y segundo lugar de marginación en el DF respectivamente²⁵, y presentan un promedio de ingresos mensuales por hogar inferior a los 6 mil 500 pesos. Asimismo, llama la atención el aumento de presuntos agravios del 57% en la delegación más pobre de la ciudad: Milpa Alta, donde el ingreso mensual por familia no llega siquiera a los 4 mil pesos²⁶. De tal forma, parece existir un fuerte vínculo entre pobreza y violaciones a los derechos humanos.
- La hipótesis anterior se refuerza al constatar que los “derechos de las personas privadas de su libertad” ocupan el primer lugar en las menciones por derecho humano vulnerado. Esto se explica también cuando volteamos la mirada hacia la situación del sistema penitenciario del DF mismo que, ante el paulatino incremento de las penas, hoy en día tiene reclusos principalmente a jóvenes, con bajos niveles educativos, y escasos ingresos²⁷.

vigentes en México”, en Galeana, Patricia (2004), *Derechos humanos de las mujeres en México*, UNAM.

²⁴ Como ejemplo, podemos mencionar en el 2007 la participación en torno al tema de sus derechos sexuales y reproductivos, en el marco de la discusión en la Asamblea Legislativa del DF sobre las reformas al Código Penal del Distrito Federal mediante las cuales se despenalizó el aborto antes de las 12 semanas de gestación, y en las discusiones en torno a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres para el Distrito Federal.

²⁵ CONAPO (2005) *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*, Colección: Índices sociodemográficos 2005. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/desigualdad_%20ingreso/desigualdad.pdf>.

²⁶ CONAPO, *Idem*.

²⁷ Véase *Informe Especial sobre la Situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal 2005*, CDHDF.

Aunado a esto la crisis que enfrenta el sistema penitenciario se hace evidente en su sobrepoblación pues hasta principios del año en curso los reclusos del DF contaban con una población penitenciaria de alrededor de 35 mil personas, y con un índice de ocupación del 167%.²⁸

Por estos motivos, la problemática del sistema penitenciario ha originado en toda la historia de la CDHDF la emisión de 33 Recomendaciones por violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad²⁹, es decir, alrededor de 2 por año. Sólo durante el 2007 se emitieron 6 recomendaciones al respecto³⁰.

- La importancia numérica que históricamente han cobrado las menciones de derechos y autoridades encargadas de la procuración, administración e impartición de justicia pone en evidencia que éstas presentan uno de los principales déficits en materia de derechos humanos en la ciudad³¹.

Llama la atención una vez más el caso de la PGJDF, autoridad que desde hace varios años se mantiene por arriba del promedio del resto de instancias gubernamentales en el número de presuntas violaciones que se le imputan.

Dentro de las autoridades de la PGJDF, los agentes del ministerio público son de los más señalados como presuntos responsables (en por lo menos el 80% de los casos). Esta situación repercute profundamente en las y los capitalinos, pues las problemáticas referidas en las quejas, hacen alusión a la deficiente actuación por parte de los representantes sociales encargados de atender las denuncias formuladas por personas que han visto afectados previamente sus derechos, lo que genera un fenómeno que los vuelve víctimas por partida doble.

²⁸ Dirección General de Prevención y Readaptación Social <<http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/2008/enero/delitos.html>>, consultado 4/03/08.

²⁹ Las recomendaciones son: 5/94; 6/94; 7/94; 5/95; 11/95; 12/95; 16/95; 3/97; 6/97; 7/97; 8/97; 3/98; 1/00; 2/01; 7/01; 1/02; 2/02; 7/02; 10/02; 2/03; 7/03; 4/04; 5/04; 7/04; 8/05; 11/06; 12/06; 1/07; 2/07; 3/07; 4/07; 17/07 y 18/07.

³⁰ Información proporcionada por la Segunda Visitaduría, estará disponible en el Informe Anual 2007 de esta Comisión.

³¹ Principalmente: el derecho a la seguridad jurídica, los derechos de la víctima o la persona ofendida, el derecho al debido proceso y garantías judiciales, el derecho a la libertad y seguridad personales y el derecho a la integridad personal, así como las menciones de autoridades como la PGJDF, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

A la deuda estructural arrastrada por autoridades como la señalada, se deben añadir los nuevos problemas derivados de los distintos enfoques en materia de justicia, seguridad y combate a la delincuencia de los nuevos gobiernos local y federal.

En el primer caso, la política de seguridad aplicada por el nuevo gobierno capitalino dio inicio a una serie de expropiaciones que trajeron consigo el aumento de violaciones a derechos como la seguridad jurídica y el debido proceso de las personas afectadas. Esta situación llevó a la emisión de 3 recomendaciones durante el 2007³².

En el ámbito federal, la estrategia de combate al narcotráfico y al crimen organizado impulsada por el gobierno como respuesta a la ola de violencia que se vive en el país, y la decisión de incluir al Ejército en esta tarea, generó en repetidas ocasiones un clima de mayor violencia y significó una política contraria a las recomendaciones de organismos internacionales y a los estándares internacionales de derechos humanos.

Incluso, la estrategia de combate al narcotráfico efectuada por la Presidencia de la República se extendió al ámbito educativo donde se formuló el programa “Escuela Segura” en el cual se pretendía aplicar exámenes antidoping a las y los alumnos como un mecanismo de prevención de la drogadicción y combate al narcomeudeo.

Ante estas situaciones, hoy más que nunca es necesaria una reforma del sistema de justicia que parta de una perspectiva amplia de derechos humanos y que tome en cuenta los instrumentos internacionales en la materia.

- Aunado a los tópicos anteriores, es fundamental señalar la existencia de otra serie de temas que si bien no tienen una importancia numérica en la información recabada año con año por la CDHDF, constituyen asignaturas pendientes para nuestra ciudad y exigen acciones y políticas decididas, eficaces, eficientes e inmediatas, debido a su gravedad. Tal es el caso de la explotación sexual comercial infantil (ESCI)³³, la trata de personas, la desaparición forzada de personas o la tortura. Por ejemplo, en el caso de violaciones graves como la tortura, ésta continúa siendo una práctica recurrente que es indispensable erradicar, pues del 2006 al 2007 las quejas al respecto pasaron de 39 a 57³⁴.

³² 12/2007, 13/2007 y 14/2007.

³³ Véase: *Informe Especial Sobre Explotación Sexual Comercial Infantil en el Distrito Federal 2006*, CDHDF.

³⁴ Información proporcionada por la DGQYO, CDHDF.

Otro tema fundamental es la discriminación e inequidad que viven los grupos en situación de vulnerabilidad como las y los indígenas, las personas con orientación sexual diferente, las trabajadoras del hogar, las tribus urbanas o las personas con discapacidad. Este tópico, constituye una más de las principales asignaturas pendientes para el DF; por ello, la CDHDF lleva a cabo un Programa Permanente por la No Discriminación y elabora informes especiales sobre la situación que viven estas personas³⁵.

Conclusiones

A pesar de que en los últimos años hemos visto algunos avances en materia de derechos humanos, el breve panorama que se ha mostrado aquí nos lleva a reflexionar sobre la importancia de avanzar de manera conjunta hacia una visión integral de estos derechos, que promueva la inclusión de los mismos como principios transversales de cualquier política pública.

Hoy en día, democracia, desarrollo y derechos humanos constituyen un trinomio que hace posible el crecimiento político, económico y social de las sociedades y garantiza la libertad e igualdad entre las personas. La democracia actual requiere la existencia de ciudadanos autónomos, libres e iguales, de ahí que la prevalencia de la pobreza extrema ponga en riesgo la autonomía de las personas.

El cuadro visto nos deja la conclusión de que en la actualidad la prevalencia de la pobreza, es causa estructural de las violaciones a los derechos humanos en nuestra ciudad. De tal forma, es importante entender que, a pesar de las mejorías que puedan aportar las reformas aisladas, son necesarios cambios profundos que atiendan las problemáticas estructurales de nuestra sociedad.

El Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal representan hoy en día un esfuerzo que nos brinda grandes expectativas para avanzar de manera conjunta en la erradicación de los obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan el DF, el goce efectivo y ejercicio de los derechos contenidos en el orden jurídico mexicano y en el derecho internacional de los derechos humanos.

³⁵ En fechas recientes será presentado el Informe Especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México; asimismo, la CDHDF realiza una investigación especial sobre la violación a los derechos humanos por orientación sexual, personas LGBTI, Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti, Intersexual y un informe especial sobre adultos mayores.

Una política exterior de derechos humanos para la democracia

Alejandro Negrín*

En 1990, sólo dos Convenciones –la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer– habían sido ratificadas por más de cien países. Actualmente, en el 2008, seis de los siete principales pactos y convenciones de derechos humanos han sido ratificados por más de ciento cuarenta países y algunos de ellos están muy cerca de la universalidad. Además, y con la excepción de Asia, todas las regiones cuentan con sistemas de derechos humanos, que tienen un alcance jurisdiccional. Existen también instituciones nacionales de derechos humanos en 73 países y actualmente 20 naciones cuentan con planes y programas nacionales de derechos humanos.

Los derechos humanos en el mundo

La promoción y protección de los derechos humanos ocupa en la actualidad un lugar central para la comunidad internacional. Es, junto con la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo, uno de los tres grandes objetivos a corto y mediano plazo que la ONU definió en la llamada Declaración del Milenio (2000).

La definición de esa prioridad por parte de la comunidad internacional tiene amplio fundamento. Las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial dieron

lugar a un sistema internacional de derechos humanos, construido aceleradamente en las últimas décadas.

En este año 2008 se conmemora el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ello no debe tener exclusivamente un carácter simbólico. Aún reconociendo sus deficiencias, ese sistema de derechos humanos es uno de los grandes activos de la comunidad internacional, de los países y, sobre todo, de cada uno de los individuos del planeta.

En 1990, sólo dos Convenciones –la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer– habían sido ratificadas por más de cien países. Actualmente, en el 2008, seis de los siete principales pactos y

convenciones de derechos humanos han sido ratificados por más de ciento cuarenta países y algunos de ellos están muy cerca de la universalidad. Además, y con la excepción de Asia, todas las regiones cuentan con sistemas de derechos humanos, que tienen un alcance jurisdiccional. Existen también instituciones nacionales de derechos humanos en 73 países y actualmente 20 naciones cuentan con planes y programas nacionales de derechos humanos. Se ha creado, en fin, un sistema de justicia internacional con una Corte Penal Internacional que puede establecer responsabilidades penales individuales, complementando el sistema para examinar las violaciones graves de derechos humanos por parte de los gobiernos.

No se trata, desde luego, de desconocer los enormes desafíos de de-

* Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Anegrin@sre.gob.mx Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente a título personal.

rechos humanos de la comunidad internacional y de cada uno de los países pero tampoco se pueden ignorar estos logros.

Los derechos humanos en la tradición de la política exterior de México

Cada país ubica la cuestión de los derechos humanos en el contexto de su política exterior como resultado de su experiencia histórica, de sus intereses y principios, del papel central que tiene el tema en el mundo, con base en prioridades internas, o, en fin, por una combinación de estos factores.

La cuestión de los derechos humanos ha mantenido una presencia permanente en la política exterior de México.

Durante la Guerra Fría, México proyectó una imagen de defensor de los derechos humanos por su política de asilo; su apoyo a la política de descolonización y en contra del *apartheid*; la promoción de instrumentos jurídicos como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios; su adhesión a tratados internacionales de derechos humanos; el apoyo a la supervisión internacional en materia de derechos humanos; y sus posturas independientes y no subordinadas a potencias internacionales¹.

Nuestro país ha sido un actor de gran importancia en la construcción de una tradición de derechos humanos en América Latina² y compartió las aportaciones y paradojas de esa tradición. Un ejemplo se refiere al derecho de asilo, una de las contribuciones humanitarias notables de la región en la que México realizó aportes singulares. Mientras que en el conjunto de América Latina, el asilo registró una evolución desde una perspectiva de élites, como derecho

¹ Véase Covarrubias, *ibid.* p. 438. Ver también Sepúlveda Bernardo, "Los intereses de la política exterior", en: Sepúlveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, FCE, México 1994. Cabe anotar que a iniciativa de México, la Asamblea General de la ONU creó en 1979 un grupo de trabajo para elaborar una convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios. Ese grupo fue presidido a lo largo de una década por el Emb. Antonio González de León. En 1990, la Asamblea General de la ONU adoptó la Convención. Ver: "Entrevista con Porfirio Muñoz Ledo sobre su participación en la ONU 1979-1985", en: SRE, Testimonios; *40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Serie Divulgación, núm. 13, México, 1985 pp. 162-163.

² La idea de una tradición latinoamericana de derechos humanos, la he retomado de: Eguizabal Cristina, "Latin American foreign policies and human rights" en Fosythe P. David (ed.), *Human rights and comparative foreign policy*, United Nations University Press, 2000, pp. 278-279.

al que se acogían personalidades y líderes de muchas naciones en situaciones políticas críticas, en México cobró desde muy temprano la forma de práctica humanitaria masiva, como en los casos del refugio español (1930s y 40s) o de asilados y refugiados de países sudamericanos (1970s) y centroamericanos (1980s), que huían de situaciones de violencia política³.

Otro aspecto que México compartió con la tradición regional de derechos humanos se refiere a la construcción de soluciones de paz y seguridad en situaciones de guerras intestinas que amenazaban con desbordarse, como ocurrió con los conflictos armados en Centroamérica en la década de los ochenta del siglo pasado; destaca en particular la actuación del Grupo de Contadora⁴.

³ Un trabajo particularmente interesante sobre la práctica del asilo en México es el de Serrano Migallón Fernando, en que se documenta minuciosamente la práctica mexicana del asilo. En el caso de los gobiernos posrevolucionarios revisa los casos individuales más conocidos (Julio Antonio Mella, Augusto César Sandino, León Trotsky, Pablo Neruda, caso éste que no se materializó, Héctor Cámpora, Gabriel García Márquez), los casos de perseguidos por gobiernos dictatoriales como los de Machado en Cuba, las dictaduras centroamericanas de Jorge Ubico, Anastasio Somoza, Rafael Trujillo y Maximiano Hernández Martínez, Tiburcio Carias. Igualmente, el autor se refiere al asilo y refugio como práctica amplia en los casos de la inmigración republicana española, el asilo a perseguidos por la dictadura de Augusto Pinochet en Chile y el caso del refugio centroamericano en los 80s. Véase: Serrano Migallón Fernando, *El asilo político en México*, Ed. Porrúa, México, 1998.

Por otra parte, también resulta útil el cuadro que presenta la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados sobre "Asilo y refugio en México" que contiene un registro histórico detallado por país y con cifras precisas. Por ejemplo, 30 mil asilados españoles entre 1936 y 1939; 1432 asilados polacos en 1943; 4 mil asilados argentinos en 1976; 46 mil refugiados guatemaltecos entre 1980 y 1984; 900 asilados chilenos entre 1973 y 1974. Véase: COMAR, *México: tradición de asilo y refugio*, México, 2000, pp. 21-28.

⁴ El llamado Grupo de Contadora ha sido uno de los esfuerzos colectivos de solución de controversias más interesantes de las últimas décadas en América Latina. Fue creado en enero de 1983 para apoyar al restablecimiento de la paz en Centroamérica, por Colombia, Panamá, Venezuela y México. En 1984 culminó un plan de paz y cooperación que fue entregado al Secretario General de la ONU el 25 de septiembre de 1984. El 30 de septiembre de 1984 21 Estados acordaron dar su apoyo a ese Plan, entre ellos los de la entonces Comunidad Europea, los del propio Grupo de Contadora y 5 naciones de América Central. También se abrió a firma un protocolo adicional para todos aquellos países que desearan contribuir a la paz y a la cooperación en América Central. El intento no fructificó. En 1986 el Grupo de Contadora creó el Grupo de Apoyo integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Los 8 estados suscribieron una "Acta para la paz, la seguridad y la democracia en América Central" que reactivó las negociaciones entre los países centroamericanos que, por su parte, terminaron firmando el 7 de agosto de 1987 un Plan de Paz. Estos datos fueron tomados de Gómez Robledo Verduzco Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, pp. 73 ss.

Elemento adicional que México compartió por largo tiempo con América Latina fue el de una percepción defensiva en materia de derechos humanos, basada en el nacionalismo y en una noción absoluta del concepto de soberanía derivada que algunos asocian a la conciencia de vulnerabilidad ante las frecuentes intervenciones de Estados Unidos en la región. La gravitación de Estados Unidos tuvo durante largo tiempo una incidencia central en la forma como los países latinoamericanos enfocaban la acción de la comunidad internacional en materia de derechos humanos. Las numerosas intervenciones de Estados Unidos propiciaron que, hasta la década de los 70s, el concepto de no-intervención haya sido “la piedra de toque del sistema interamericano”⁵. Este enfoque experimentaría después cambios sustantivos. Las violaciones graves a los derechos humanos cometidos por regímenes dictatoriales del Cono Sur y de América Central, que fueron conocidas luego de la ola democratizadora del subcontinente latinoamericano durante la década de los ochenta del siglo pasado, generaron una aproximación distinta en la región.

Por otra parte, elementos específicos configuraron una *posición internacional tradicional* de México en materia de derechos humanos. Como resultado de preceptos constitucionales de reconocimiento de derechos sociales e individuales, la política exterior ha sostenido históricamente la compatibilidad, la indivisibilidad, la interdependencia y el equilibrio de ambos tipos de derechos⁶.

⁵ Keck E. Margaret y Sikkink Kathryn, *Activistas sin Fronteras*, Siglo XXI Editores, México, 2000, p. 126.

⁶ Terrazas señala que “la historia del constitucionalismo mexicano respecto de los derechos humanos presenta dos etapas: una individualista o clásica que va desde la Constitución de Apatzingán (1814) hasta la Constitución de 1857; otra que podríamos llamar mixta, que nace con la Constitución de 1917 y permanece hasta nuestros días. A partir de esta Constitución ya no se consideran las libertades individuales en sentido puro, como las concibió la doctrina clásica. Por un lado, contempla los derechos del hombre en forma individual, en los que el Estado no puede inmiscuirse y deja una amplia esfera de libertad a los individuos para la realización de su destino. Por otro lado, se logra el establecimiento de los derechos sociales, los cuales implican una restricción a las libertades individuales para atender a las necesidades colectivas de los individuos...”. Terrazas Carlos R., *Los derechos humanos en las constituciones políticas de México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 22.

La noción de indivisibilidad es también una formulación que países en desarrollo, entre ellos México, impulsaron en foros internacionales y fue consagrada en la Declaración y el Plan de Viena, en su párrafo 10. Ver: World Conference on Human Rights, Vienna 14-25 June 1993, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23 del 12 July 1993. Ver también los trabajos de Cruz Parceró Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica” y de Vázquez Rodolfo, “Derechos de las minorías y tolerancia”, en:

En segundo lugar, y asociado a la búsqueda de márgenes de independencia frente a Estados Unidos, desde hace largo tiempo, se han reivindicado principios de objetividad y no selectividad de los mecanismos internacionales de derechos humanos y la oposición a su manipulación política.

Un tercer aspecto, que lamentablemente ha ameritado escasa reflexión, se refiere al límite entre las responsabilidades nacionales y las responsabilidades internacionales en materia de derechos humanos. Se trata de una posición basada en los principios tradicionales de política exterior, en particular la no intervención, autodeterminación de los pueblos y respeto a la soberanía. Esa posición se expresó en la tesis de que la comunidad internacional, a través de la ONU, debía actuar en situaciones en que se registraran violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos y en las que los recursos internos y la ley nacional hubieran sido agotados o bien tales recursos fueran inoperantes o inexistentes. Otro elemento de esa posición era que la acción de la comunidad internacional debía orientarse al fortalecimiento de capacidades nacionales de protección de los derechos humanos⁷.

Se ha dicho que, en la práctica y durante largo tiempo, la defensa tradicional de México de las prerrogativas de la soberanía en materia de derechos humanos no fue homogénea sino paradójica. De otra manera serían difíciles de explicar las resoluciones sobre países como Chile, El Salvador y Guatemala, que México promovió en la Asamblea General o en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en la primera mitad de los 80s del siglo pasado. Sin embargo, también se ha considerado que las iniciativas de México en foros internacionales sobre la situación de países específicos fue, precisamente, una aplicación del enfoque de responsabilidad de la comunidad internacional en situaciones de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos⁸.

Importa destacar que la evolución conceptual del tema de los derechos humanos en la política exterior no ha sido homogénea. En las discusiones sobre la Declaración Uni-

Carbonell Miguel, Cruz Parceró Juan A. y Corés Rodolfo, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000-10-25.

⁷ Véase, por ejemplo, Tello Manuel, “Acción de la ONU para la promoción y protección de los derechos humanos y la posición de México” en Sépulveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, FCE, México 1994.

⁸ Especialmente resoluciones sobre Chile y Guatemala. Véase Tello, *ibid.*

versal de los Derechos Humanos (1948) México impulsó la figura del derecho de amparo ante actos de la autoridad, que fue una aportación significativa⁹. No obstante, se ha considerado que México se incorporó tardíamente al movimiento internacional de los derechos humanos ya que hubo que esperar tres lustros para que el país ratificara instrumentos internacionales fundamentales de gran importancia.

Transformaciones de la política internacional de derechos humanos (1979-2006)

Se han distinguido tres momentos en la interacción de México con el sistema internacional de derechos humanos en las últimas cuatro décadas. Esos momentos marcan, en efecto, una transformación cualitativa en la ubicación del tema en el contexto de la política exterior y en su relación con la realidad nacional.

El primero tuvo lugar entre 1979 y 1982 con la primera ola de ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos. En este periodo se ratificaron los dos grandes pactos internacionales de derechos humanos, la convención universal que protege los derechos humanos de la mujer, y muy particularmente, se aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰.

⁹ La propuesta de México fue recogida en el artículo 8 de la Declaración: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley" Véase: Tello Manuel, "Acción de la ONU para la promoción y protección de los derechos humanos y la posición de México" en Sepúlveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, FCE, México 1994.

¹⁰ Los instrumentos suscritos por México en 1980 fueron: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952); Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948); Convención sobre Asilo Territorial (1954); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979). La llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos está formada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos. Los países en desarrollo sostienen que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo es también parte de la Carta. Se le llama Carta Internacional de los Derechos Humanos porque el mandato de la Asamblea General a la Comisión de Derechos Humanos en 1946 para elaborar un instrumento básico de derechos y libertades del hombre (Res 43 I) hablaba de una Carta. Igualmente, la "idea de promulgar una carta internacional de

El segundo momento se deriva del punto de quiebre que significó el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 y las primeras señales de apertura a organismos internacionales de derechos humanos a finales de los 90's.

Este periodo se caracteriza por una creciente focalización de los derechos humanos en México por parte de órganos de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, asociada en buena parte al levantamiento zapatista. Asimismo, la creciente apertura comercial que experimentó nuestro país conllevó a una mayor transparencia política ante la comunidad internacional. En esta etapa visitan el país por lo menos cuatro mecanismos de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la propia Alta Comisionada para los Derechos Humanos quien visitó México en 1999¹¹.

Durante varias décadas se consideró que la legislación nacional preveía recursos necesarios para corregir las fallas en la estructura de preservación de las garantías individuales y sociales. A fines de los noventa, se estimó que el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte fortalecería el estado de derecho y contribuiría a la modernización del andamiaje institucional interno para la protección de los derechos humanos¹².

En esta segunda etapa se perfilaron cambios institucionales de importancia con un primer "Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos" (1998) de alcance muy limitado y la creación de una Comisión Intersecretarial para el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos.

El tercer momento es crucial. Se asocia al cambio político y al proceso de democratización que inició el país en el año 2000 y se extiende hasta este momento.

derechos" se halla implícita en la Carta de Naciones Unidas". Véase Centro de Derechos Humanos, Carta Internacional de Derechos Humanos, folleto informativo número 2 (Rev. 1), Ginebra, 1996.

¹¹ Las visitas de relatores temáticos fueron: el Relator especial sobre Tortura (1997); la Relatora especial de venta de niños y prostitución infantil (1998); la Relatora especial de desechos tóxicos (1998); la Relatora de Ejecuciones sumarias, o ejecuciones extrajudiciales (1999); la Presidencia del Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas (2000). En la visita a México se firmó un memorándum de intención para elaborar un programa cooperación técnica.

¹² García Ramírez explica con claridad este cambio y también explica la naturaleza de la corte como órgano de tutela jurisdiccional con decisiones de carácter vinculante. Véase: García Ramírez.

Este periodo se caracteriza por una apertura e integración plena al sistema internacional de los derechos humanos. Sus dimensiones más relevantes fueron la invitación abierta y permanente al país a órganos internacionales de derechos humanos; la vinculación institucional con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que estableció una oficina en México en el año 2001; la suscripción de múltiples instrumentos de derechos humanos y, en fin, una acción internacional basada en la premisa de que los derechos humanos son universales, inherentes a la persona y no limitados por la soberanía de las naciones.

Se identifican múltiples efectos de este nuevo enfoque. En el periodo 2000-2006 se registraron catorce visitas de órganos internacionales de derechos humanos. Se ratificaron trece instrumentos jurídicos en la materia. Los trabajos de la Oficina de Alto Comisionado en México tuvieron un doble resultado de gran trascendencia: el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (2003) y el Programa Nacional de Derechos Humanos cuya fortaleza se basó en el diagnóstico y en su proceso de elaboración ya que tuvo, en realidad, una vigencia muy corta¹³. Igualmente, se modificó el sentido de votos en la antigua Comisión de Derechos Humanos sobre resoluciones de países, destacadamente en el caso de Cuba.

La política exterior de derechos humanos en el momento actual (2007-2008)

Actualmente puede hablarse de una política exterior de derechos humanos porque es un punto en el que confluyen principios pero también intereses.

La noción de realizar una contribución a la comunidad internacional para cumplir con los objetivos de la ONU de la comunidad internacional en materia de derechos humanos confluye con el interés de contribuir y consolidar las transformaciones democráticas internas en el país. Es así como se explica el concepto expresado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el sentido de que:

México experimenta un importante proceso de consolidación democrática. La promoción y protección efectiva de los derechos humanos es elemento esencial de esa

¹³ Gómez Camacho, Juan José. *Política exterior en materia de derechos humanos*; Castañeda Jorge G. "La defensa y el respeto de los derechos humanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 62-63, junio 2001; Acosta Marie Claire, "Hacia una política a favor de los derechos humanos como valores universales", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 67-68, febrero 2003.

transformación...En esta tarea, el Sistema Internacional de los Derechos Humanos es herramienta indispensable¹⁴.

La interacción actual del Gobierno de México con el sistema internacional de los derechos humanos descansa, primero, sobre la base de que un papel activo en los foros internacionales y regionales de derechos humanos fortalece la credibilidad, legitimidad y prestigio del país en su conjunto; por ello constituye un elemento central de la política exterior. Descansa, en segundo lugar, en la tesis de que el sistema internacional de los derechos humanos contribuye positivamente a la situación de los derechos humanos en el país, atendiendo así las necesidades políticas nacionales.

Algunas organizaciones no gubernamentales internacionales expresaron la opinión, en su momento, de que el gobierno del Presidente Felipe Calderón debería configurar una política exterior de derechos humanos con, al menos, tres elementos: primero, mantener la apertura al escrutinio internacional; segundo, fortalecer la cooperación con la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos; finalmente, dar prioridad al Programa Nacional de los Derechos Humanos¹⁵. Se ha avanzado en esa dirección, incluso con mayor profundidad, sin obviar los distintos desafíos que enfrenta el país en la materia.

Desarrollos recientes

Desde un ángulo de políticas públicas y de rendición de cuentas resulta fundamental que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 haya incorporado estrategias de derechos humanos, como son la actualización del marco normativo en la materia; el establecimiento de un Programa Nacional de Derechos Humanos; la necesidad de dar prioridad a grupos vulnerables para prevenir violaciones a sus derechos humanos; y, finalmente, promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos¹⁶.

¹⁴ Intervención de la Emb. Patricia Espinosa, Secretaria de Relaciones Exteriores, durante el 5° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, Suiza, 18 de junio de 2007.

¹⁵ HRV, el cambio inconcluso, avances y desaciertos durante el gobierno de Fox. Mayo del 2006.

¹⁶ El objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece que el Gobierno mexicano buscará "asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa" a través de las diversas líneas estratégicas mencionadas.

En ese contexto, los elementos centrales de la política exterior actual de México en materia de derechos humanos son:

- a) El mantenimiento de la apertura y la cooperación con el sistema internacional de derechos humanos;
- b) Mantener una contribución y presencia activa con el sistema internacional de los derechos humanos;
- c) La armonización legislativa para contribuir para una efectiva aplicación de los compromisos internacionales del país;
- d) El fortalecimiento institucional tanto para la definición de políticas públicas como para la cooperación con áreas federales y estatales en materia de derechos humanos.

a) La continuidad de la apertura y la cooperación con órganos de derechos humanos

La apertura al monitoreo internacional y la cooperación con órganos internacionales de derechos humanos se mantiene como anclaje de transformaciones necesarias en nuestro país en materia de derechos humanos.

A lo largo del mandato del Presidente Calderón el gobierno de México ha invitado a órganos regionales y universales de derechos humanos en seis ocasiones, entre el 2007 y hasta marzo de 2008. Por su profundidad e importancia, deben mencionarse las dos visitas oficiales del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 11 al 13 de abril y del 7 al 10 de agosto de 2007, así como la visita oficial de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Louise Arbour, en febrero de 2008¹⁷. Este diálogo se ha extendido también a la sociedad civil. En agosto del 2007, la Secretaria General de Amnistía Internacional, en visita a México, se entrevistó con el Presidente de la República y con varios Secretarios de Estado.

No hay duda de la disposición del gobierno de México de mantener las puertas abiertas bajo la invitación abierta y permanente a los órganos internacionales de derechos humanos interesados en nuestro país. México fue pionero de una política de esta naturaleza, que es seguida

¹⁷ Las visitas que se han registrado son las de la Organización de las Naciones Unidas: los de Venta de Niños, Prostitución y Pornografía Infantil (4 al 14 de mayo de 2007), los de Vivienda Adecuada y Libertades Fundamentales de los Indígenas (7 al 14 de septiembre de 2007), Derechos Humanos de los Migrantes (10 al 15 de marzo de 2008).

actualmente por 60 naciones, entre ellas 9 de América Latina¹⁸.

La relación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debe también valorarse. El 6 de febrero de 2008, el gobierno de México y la ACNUDH suscribieron un nuevo acuerdo de colaboración relativo a la permanencia en México de las oficinas de ese organismo. En opinión de la propia Alta Comisionada, dicho acuerdo "provee claras definiciones y prioridades para la continuación de nuestra asistencia a los esfuerzos nacionales por promover y proteger los derechos humanos"¹⁹.

El enfoque de apertura y cooperación para el fortalecimiento institucional ha incluido también el uso intensivo de otras herramientas de política exterior a lo largo del actual gobierno. Actualmente se negocia un nuevo acuerdo de cooperación en derechos humanos México-Unión Europea que se espera concluir en los próximos meses²⁰. Una vertiente adicional es la búsqueda de diálogos bilaterales de derechos humanos; se han mantenido diálogos de esta naturaleza con países diversos como Estados Unidos, Canadá, China y Nueva Zelanda y en los próximos meses se celebrarán con otras naciones como la Federación Rusa y Chile. En el caso de Cuba, objeto de debate en los años pasados, se acordó mantener un diálogo bilateral en forma regular sobre temas de derechos humanos, en el contexto del mecanismo permanente de información y consulta política que existe entre ambas naciones²¹. Finalmente, otra política es la presencia de nacio-

¹⁸ Los países latinoamericanos que actualmente mantienen una invitación abierta a procedimientos especiales de derechos humanos son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁹ Intervención de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Louise Arbour, durante la firma del Acuerdo entre México y su oficina, en los Pinos. Ciudad de México, 6 de febrero de 2008.

²⁰ La primera fase del acuerdo de cooperación entre México y la Unión Europea se llevó a cabo del año 2004 al 2007, con un presupuesto ejercido de 800 mil euros, dirigido a coadyuvar en la definición de acciones y políticas concretas para la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en nuestro país. Se celebraron 14 seminarios de capacitación que abordaron temas como la aplicación de instrumentos internacionales, tortura, armonización legislativa, derechos económicos, sociales y culturales, educación, derechos de los pueblos indígenas y de personas con discapacidad, entre otros. Dichos seminarios se realizaron en las instalaciones de la Cancillería en el Distrito Federal y en diversos foros de la República, incluyendo Veracruz, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Guerrero, Coahuila y Yucatán.

²¹ Ambos países "se felicitaron por la exitosa construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos. En ese contexto, intercambiaron información sobre la elaboración del informe que presentarán al

nales mexicanos en órganos internacionales de derechos humanos, dando continuidad a iniciativas de los últimos años. En la actualidad, existen 5 miembros mexicanos en órganos de derechos humanos de la ONU; el más reciente de ellos es el Doctor Héctor Fix Fierro, electo en marzo de 2008 como miembro del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos²². Sobra decir que, si bien propuestos por el Gobierno, actúan a título estrictamente personal y con absoluta independencia.

La participación de México en el Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos es un elemento también central de la articulación de México con la maquinaria internacional de los derechos humanos. Se cuenta ya con una experiencia que ha permitido una alta profesionalización en la participación de México en las audiencias y reuniones de trabajo de ese órgano; en un sistema eficaz de cumplimiento de medidas cautelares, reconocido públicamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y por un esfuerzo permanente de búsqueda de soluciones amistosas. Este es un proceso en el que, a lo largo del tiempo, se han incorporado crecientemente autoridades federales y, sobre todo, estatales.

b) La contribución de México al sistema internacional

Una segunda orientación central de la política exterior de derechos humanos del gobierno del Presidente Felipe Calderón es, se ha dicho ya, mantener una contribución activa y permanente al fortalecimiento del sistema internacional de los derechos humanos en su conjunto.

Mecanismo de Examen Periódico Universal, frente al cual cada país comparecerá en 2009. Comentaron también sobre la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos así como respecto de las visitas de procedimientos especiales de las Naciones Unidas que cada país ha recibido recientemente y que contempla recibir en el futuro. Identificaron áreas de cooperación en la materia, cuyas modalidades serán acordadas por los canales conducentes. Acordaron mantener este fructífero diálogo en forma regular en el contexto del mecanismo". Comunicado conjunto de la III Reunión del Mecanismo Permanente de Información y Consulta Política entre México y Cuba. La Habana, Cuba, 13 de marzo de 2008.

²² Los otros nacionales mexicanos son: Francisco Alba, Comité para la Protección de los Trabajadores migratorios y sus familias; Santiago Corcuera, Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas; Miguel Sarre, Miembro del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Jorge Bustamante, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes.

Quizá se requiera de mayor perspectiva para valorar en toda su dimensión la contribución de México para la construcción del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, máximo órgano universal en este tema. El Consejo sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos, rehén de la politización, los dobles estándares y las visiones encontradas de países del norte y del sur.

Factor crucial en la construcción institucional de este órgano fundamental fue, sin duda, el talento diplomático del embajador mexicano Luis Alfonso de Alba, que llevó a puerto una difícil negociación en junio de 2007²³. Pero también fue factor fundamental en la búsqueda de un enfoque de cooperación que preservara las facultades del Consejo para actuar en situaciones de violaciones graves y masivas a los derechos humanos; su capacidad de monitoreo permanente de los temas esenciales de derechos humanos en el mundo; y su posibilidad de reforzar la infraestructura jurídica de protección. Se trata de un sistema con un nuevo enfoque que será puesto a prueba muy pronto. Todos los países serán ahora evaluados por igual en el marco del llamado Examen Periódico Universal. Cada uno presentará un informe al que se sumarán reportes elaborados con base en insumos de la sociedad civil y órganos nacionales de derechos humanos así como de la propia oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Con base en ello, los países se sujetarán a una evaluación de carácter público. En cuatro años, se realizará la evaluación de cada uno de los países del mundo²⁴.

La presidencia mexicana del Consejo de Derechos Humanos ha sido también positivamente valorada porque se concluyeron negociaciones sobre instrumentos jurídicos internacionales de gran importancia²⁵. Al mismo tiem-

²³ Prestigiasdas organizaciones de la sociedad civil, tales como Amnistía Internacional, reconocieron "los esfuerzos y sobresalientes logros del Presidente del Consejo, su equipo y todos los que participaron en el Consejo, por el arduo consenso alcanzado", asimismo, Human Rights Watch reconoció la labor de la Presidencia mexicana.

²⁴ El paquete sobre construcción institucional del CoDH (adoptado por consenso el 18 de junio de 2007), dotó al CoDH de las herramientas necesarias para cumplir su mandato. Tareas: la creación del Mecanismo de Examen Periódico Universal; el fortalecimiento del sistema de procedimientos especiales de derechos humanos de Naciones Unidas; la creación del Comité Asesor del Consejo; el reforzamiento del Procedimiento de Denuncias; así como el acuerdo de la Agenda, Programa Anual de Trabajos, Métodos de Trabajo y Reglas de Procedimiento.

²⁵ En el Sistema de las Naciones Unidas, es el caso de la Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada por unanimidad, el 20 de diciembre de 2006; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, adoptada por la Asamblea General con la A/RES/61/106 del

po, nuestro país ha mantenido su liderazgo regional y universal en temas de protección de los derechos humanos de los migrantes, los discapacitados, los pueblos indígenas y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo²⁶.

c) *La armonización legislativa*

El tercer objetivo de política exterior de la actual administración es contribuir a la armonización legislativa, elemento indispensable para una aplicación efectiva de las obligaciones internacionales de nuestro país en el ámbito nacional.

Se registraron avances considerables en este terreno. En febrero del 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó el criterio de que los tratados internacionales ocupan un lugar jerárquico inmediatamente inferior a la Constitución y superior al de las Leyes Federales y Estatales, que se suma a una tesis similar del máximo órgano judicial emitida en 1999²⁷. Es cierto, también, y es una de las asignaturas pendientes de corto plazo, que se requiere

una reforma constitucional de derechos humanos que articule, en efecto, los instrumentos jurídicos de derechos humanos adoptados por nuestro país dentro de nuestro orden jurídico.

No obstante, a lo largo del gobierno actual, se han producido también importantes reformas legales vinculadas a la esfera de los derechos humanos, con una inspiración internacional y, algunas de ellas, derivadas de recomendaciones de órganos internacionales.

Las leyes federales aprobadas durante la actual administración como la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2007)²⁸, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal (2007)²⁹, así como la reforma al Artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2006)³⁰ hicieron fundamentos explícitos a instrumentos internacionales. Es también el caso de las reformas constitucionales en materia judicial (2008)³¹, electoral (2007)³², así como

24 de enero de 2007; y, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Asamblea General con la resolución A/RES/61/295 del 10 de diciembre de 2007.

²⁶ En el Sistema Interamericano, por lado, las resoluciones que se aprobaron a iniciativa de México en el último periodo de sesiones, celebrado del 3 al 5 de junio de 2007, en la República de Panamá, son: AG/RES. 2289 (XXXVII-O/07) sobre "Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias"; G/RES. 2263 (XXXVII-O/07) "Apoyo al Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad"; y AG/RES. 2271 (XXXVII-O/07) "La Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo". Por otro lado, en el Sistema de las Naciones Unidas, es el caso de las siguientes resoluciones impulsadas por México en la Asamblea General: A/RES/62/159 "Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo", adoptada el 18 diciembre 2007; A/RES/62/170 "Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo", adoptada el 18 diciembre de 2007; A/RES/62/156 "Protección de los migrantes", adoptada el 18 diciembre de 2007.

²⁷ La decisión fue adoptada por la SCJN por mayoría de seis votos contra cinco, al conocer de 14 amparos en revisión relativos a la contravención de ciertas normas con tratados comerciales internacionales. El criterio interpreta el contenido del artículo 133 constitucional, conforme al cual: "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 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".

²⁸ El texto de la Ley hace referencia a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia (Artículo 5, inciso VIII).

²⁹ El texto de la Ley hace referencia a los instrumentos internacionales relacionados con la materia (Artículo 12, inciso IV), así como a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, trata de personas y derechos de los refugiados (Artículo 13, apartado II, inciso b).

³⁰ El texto de la Ley hace referencia al derecho de acceso a la información pública contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados (Artículo 6).

³¹ Se destaca que en cumplimiento del procedimiento constitucional, el proyecto se encuentra bajo consideración de los 31 Congresos de los Estados de la República para su aprobación. El proyecto de Decreto, en el apartado relativo a la descripción del contenido de la Minuta, hace referencia a la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de la Organización de las Naciones Unidas; la descripción del Artículo 18 se refiere a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto; y la descripción del Artículo 21 hace referencia al reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

³² Durante la discusión del proyecto de reforma en la Cámara de Diputados, se debatieron dos temas en los que los legisladores hicieron

la derogación de diversas disposiciones del Código Penal Federal y la adición de diversas disposiciones al Código Civil Federal, relativas a delitos de difamación y calumnia (2007)³³.

Durante la actual Administración se han ratificado también instrumentos como Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo (2007) y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2008).

d) El fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional para la definición de políticas públicas y la cooperación con áreas especializadas de derechos humanos en los diferentes ámbitos de gobierno es otra de las prioridades actuales de la política exterior de derechos humanos.

También en este ámbito se registran avances pero también diferentes interrogantes. Resulta positiva la elaboración de un nuevo programa nacional de derechos humanos, en cuya discusión participan actualmente instituciones del gobierno federal, académicos y representantes de la sociedad civil. El programa será una guía de compromisos de la administración pública y generará un efecto de cohesión institucional para el cumplimiento de sus objetivos. De esa forma, puede avanzarse en el propósito de una auténtica institucionalidad de derechos humanos.

El diálogo con la sociedad civil debe ser, en el ámbito del fortalecimiento institucional, objeto de profunda reflexión. En 2003 se creó con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, que se basa en la colaboración entre institucio-

intervenciones con argumentos basados en instrumentos internacionales: candidaturas independientes y participación política con perspectiva de género (Convención de Viena, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres).

³³ El proyecto de reforma hace referencias a instrumentos internacionales en el apartado sobre la descripción de la Minuta, hace referencia a la libertad de expresión consagrado en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Segunda consideración); a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (Quinta consideración); así como al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el principio 10 sobre la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Octava consideración).

nes federales y la sociedad civil. Se trata de uno de los ejercicios institucionales más interesantes y su origen se remonta a una iniciativa de la Cancillería que, en principio, se limitó a un modelo de carácter interinstitucional para el seguimiento de los compromisos internacionales de México (1998).

El gobierno actual ha procurado, desde la Secretaría de Gobernación, alentar los trabajos de la Comisión; así, fue reestablecida en abril del 2007.

Si bien este esquema de diálogo ha suscitado dudas en organizaciones de la sociedad civil y, por su parte, no todas las instituciones federales participan con la misma intensidad, se trata de un modelo que debe ser preservado.

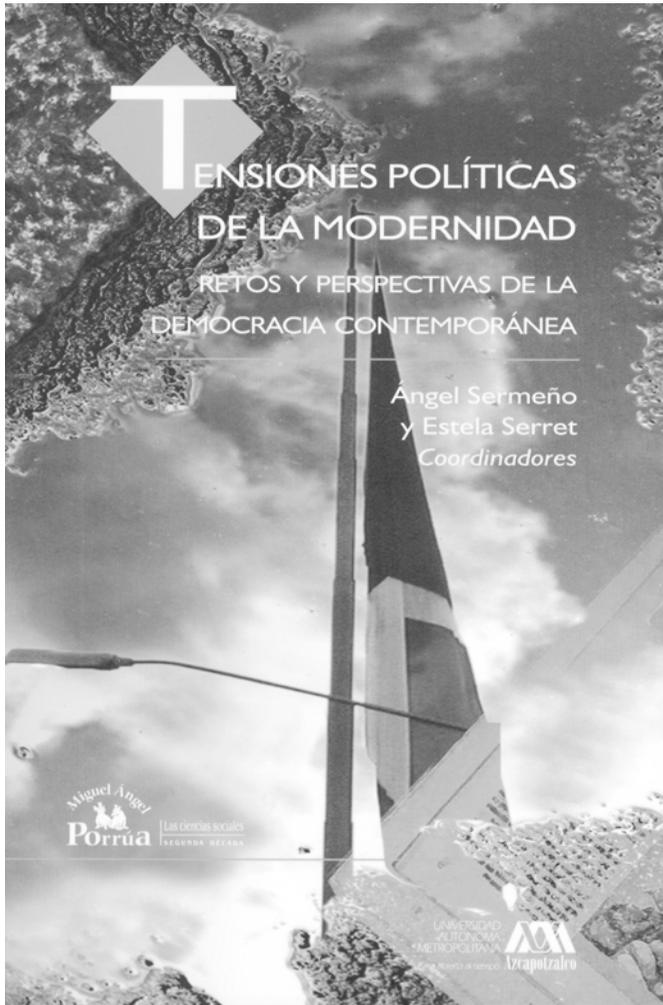
Desde diferentes sectores del gobierno se reconoce el papel de la sociedad civil y las contribuciones que realiza desde la década de los ochentas del siglo pasado, cuando se crearon organizaciones muy activas hasta esta fecha.

Es indispensable el diálogo con la sociedad civil, el cual contribuye al diseño de políticas públicas; juega un papel de vigilancia en la aplicación de compromisos internacionales; cabildea en favor de reformas legislativas; denuncia y documenta violaciones a los derechos humanos; desarrolla tareas de asesoría jurídica a víctimas de tales violaciones; y se moviliza en favor de grupos vulnerables. La experiencia muestra que también contribuye positivamente al establecimiento de normas jurídicas de derechos humanos.

Por ello, es necesario definir las reglas del diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, sus límites y posibilidades y, muy especialmente, sus puntos de coincidencia.

Debe valorarse muy particularmente, el trabajo de la sociedad civil para impulsar una reforma constitucional en materia de derechos humanos desde mediados de 2007 y a lo largo del 2008. Debe valorarse también la contribución que están realizando diversas organizaciones a la elaboración del nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos.

En el contexto de construcción institucional, el actual gobierno realizó un intenso proceso de consultas interinstitucionales con 7 Secretarías de Estado para determinar el cumplimiento puntual de las obligaciones contraídas mediante el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Ese proceso tomó en cuenta insumos de consultas realizadas también con otros actores. En junio del 2007, en acatamiento también de sus compromisos, se designó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para asumir las funciones del Mecanismo Nacional de Pre-



vención de la Tortura. Asimismo, se prevé recibir en el curso del año 2008 una visita del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura, establecido mediante dicho Protocolo Facultativo.

Reflexión Final

El país enfrenta retos complejos en materia de derechos humanos. La acción de la política exterior resulta de importancia para abordar tales retos y generar instrumentos y políticas estructurales que permitan su solución.

Si bien debe estudiarse en profundidad el impacto de la política exterior de derechos humanos de los últimos años en ámbitos internos específicos, es posible adelantar impactos positivos. La ratificación de instrumentos internacionales ha generado un proceso de armonización legislativa a niveles federal y estatal. Se percibe también, un

fortalecimiento institucional en diferentes sentidos: por un lado, con la creación de oficinas específicas de derechos humanos en dependencias federales (la última de ellas, es la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, creada en enero de este año); por otro lado, instituciones específicas autónomas o federales para la protección de derechos o grupos en situación de vulnerabilidad (el CONAPRED y el IFAI, entre otros). Hay también un esfuerzo que deberá perfeccionarse de modelos de diálogo con la sociedad civil. Se registra también una tendencia hacia un uso de los instrumentos internacionales en sentencias del Poder Judicial.

Parece haber coincidencia en algunos aspectos pendientes en los que la política exterior de derechos humanos puede contribuir, aún lateralmente. El primero de ellos es el de la implementación por vías legislativas, institucionales y de políticas públicas, de las obligaciones contraídas por México a partir de la suscripción de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos. Existe, igualmente, coincidencia en que se requiere una reforma constitucional de derechos humanos, que desde el punto de vista de la política exterior, permitiría articular las obligaciones mencionadas dentro de nuestro orden jurídico. A nivel federal, se espera que el Programa Nacional de Derechos Humanos permita una internalización efectiva de este tema en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

En el ámbito local, hay aún un largo trecho por recorrer, si bien diversos Estados han incorporado en sus Constituciones estándares internacionales. En ese sentido, se percibe que el trabajo de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos puede contribuir enormemente a fortalecer esas capacidades locales.

Al aceptar la plena integración de México al sistema internacional de los derechos humanos, deberá explorarse también la forma de aplicar aquellas recomendaciones y orientaciones pertinentes, tanto de las oficinas de los órganos internacionales en México, como de órganos universales y regionales interesados en fortalecer nuestras capacidades en este terreno.

En ese marco, resulta también recomendable mantener un diálogo abierto con actores de la sociedad civil nacional e internacional. En cualquier caso, existe una expectativa razonable de que los elementos actuales de la política exterior de derechos humanos se traducirán en resultados positivos para el país y para cada uno de los mexicanos.

La construcción de las políticas públicas en derechos humanos en México: El Programa Nacional de Derechos Humanos

Brisa Maya Solís Ventura*

Este trabajo hace una revisión de la esfera de acciones federales en materia de derechos humanos en México, en un marco temporal del 2000 hasta el 2008, tomando como eje las acciones del Poder Ejecutivo, la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como la sociedad civil especializada en la materia. Las políticas públicas en derechos humanos, son una necesidad en un contexto de consolidación democrática, y la ausencia de las mismas es un indicador de lo que falta en un sistema acorde, por un lado, a estándares internacionales, y por otro a los avances de la misma democracia.

Este trabajo aborda la discusión sobre las políticas públicas en derechos humanos, ubicándola como relativamente nueva en la agenda pública y política, y que en gran parte ha sido impulsada por las instancias de derechos humanos internacionales y por organizaciones civiles especializadas en la materia, tanto nacionales como internacionales. Algunas de estas iniciativas se han dado en contextos políticos específicos como la alternancia en el Poder Ejecutivo, demandas civiles y han dependido en gran medida de la voluntad política y no a la mirada de prioridad o continuidad en la administración pública, ni tampoco por

ser parte de una agenda fundamental de gobierno. En esta discusión un elemento que es muy claro es que, para el gobierno mexicano pese a los compromisos firmados por el Estado mexicano en instancias internacionales, aún no logra consolidar una política pública integral. Las iniciativas que se han impulsado han sido generadas en condiciones y espacios en donde han intervenido distintos actores de la esfera pública, lo cual ha abierto nuevos retos en el tema.

En este acercamiento encontramos la discusión sobre las políticas públicas en los diferentes temas y sectores de la agenda de derechos humanos; sin embargo, el marco general aún es nuevo y lleva a preguntas claves de cómo construir una política en la materia y todo el proceso de la mis-

ma. Para el acercamiento a este tema hacemos una revisión del Programa Nacional de Derechos Humanos del 2000, en el marco de la alternancia partidista en el Poder Ejecutivo. También es el momento en el que se abre la posibilidad de generar un mecanismo con enfoque integral en el tema de políticas públicas de derechos humanos por medio de Programa Nacional de Derechos Humanos, en un largo proceso de trabajo por construir las líneas estratégicas para el diseño y la implementación, en el que han participado instancias internacionales como la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en México, instancias de gobierno desde el Poder Ejecutivo encabezado por la Secretaría de Gobernación, y sus secretarías, académicos

* Directora del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS).

y académicas, así como organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.

Este trabajo hace una revisión de la esfera de acciones federales en materia de derechos humanos en México, en un marco temporal del 2000 hasta el 2008, tomando como eje las acciones del Poder Ejecutivo, la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como la sociedad civil especializada en la materia.

Las políticas públicas en derechos humanos, son una necesidad en un contexto de consolidación democrática, y la ausencia de las mismas es un indicador de lo que falta en un sistema acorde, por un lado, a estándares internacionales, y por otro a los avances de la misma democracia.

Derechos humanos y políticas públicas

Para acercarnos al tema de las políticas públicas recuperamos el planteamiento de Knoepfel, en el que observa que éstas son la “concatenación de decisiones, de acciones, intencionalmente coherentes tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos y nexos institucionales y de otros varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone originan el problema colectivo a resolver (grupo-objeto) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión”¹. El autor plantea que la política pública requiere de la actividad legislativa y administrativa para llevarse a cabo que se vincula a las responsabilidades de los órganos de gobierno. Lo cual nos ubica en el plano de los papeles de las distintas acciones en los poderes para que pueda generarse el desarrollo integral de una política pública.

En el caso mexicano, recuperamos el enfoque de Luis F. Aguilar, que plantea lo reciente que es el tema de las políticas públicas en el país, en el sentido de su desarrollo, ya que en México ello se da en la década de los ochenta, cambiando con ello elementos de la propia administración pública. Aguilar menciona que desde la administración pública se ha dado un proceso por “la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública”². El autor destaca que no todas las cues-

tiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas, se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental; la “agenda” de gobierno, para ello, resalta como elementos a tomar en cuenta, la forma en la que se construye la agenda para la política pública de los gobiernos, para lo cual los sistemas democráticos incorporan el diálogo, lo cual promueve la incorporación de demandas sociales.

En la medida que se involucran más actores en la construcción de las políticas públicas, es posible mayor beneficio, lo cierto es que, como menciona también Aguilar, existen factores que muchas veces cambian la dinámica de los resultados de la política planeados, como puede ser el contexto político o económico. La verdad es que al generarse con más actores y hasta con los mismos beneficiarios, se pone un elemento que fortalece los procesos democráticos, lo cual favorece a los propios resultados de la política pública.

Para este trabajo, ubicamos tres etapas en las políticas públicas: diseño, implementación y evaluación.

Sobre lo que se refiere a derechos humanos usualmente nos remite a nociones en mayor o menor medida abstractas de justicia, además de ubicarse en textos jurídico-políticos de Declaraciones Universales o Internacionales, proyectos e iniciativas de gobiernos; dispositivos institucionales de diferente nivel (internacional, nacional, subestatal, etc.); acciones de organizaciones civiles, movimientos sociales, denuncias o abusos de autoridad. Si bien es un concepto que puede variar según el contexto histórico, que tiene una carga de valores morales últimos comunes, es un requisito esencial considerarlos dentro de un ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista histórico, la discusión sobre la conceptualización de los derechos humanos tiene base en el constitucionalismo, y por otro lado se ubica un debate amplio sobre su carácter moral y ético, al mismo tiempo que el marco de aplicación jurídica es la forma de hacerlos reales. Los derechos humanos son exigencias éticas de importancia fundamental que poseen todas y todos los seres humanos, sin excepción, por razón de su sola pertenencia al género humano, que están sustentados en valores cuyos principios se han traducido históricamente en normas de derecho internacional y nacional, los cuales son considerados como parámetros de justicia y legitimidad política³. En ese sentido, este trabajo recupera el planteamiento de Ferrajoli, en el que plantea como centro la discusión: el poder y sus límites, poniendo como centro las garantías.

¹ Knoepfel, Peter. *Análisis y Conducción de las Políticas Públicas*. Traducción: Miriam Hinojosa. Universidad de Monterrey. Institute D Hautes Études En Administration Publique.

² Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, edit, Porrúa, p.16.

³ Mario I. Alvarez Ledesma. *Acerca del Concepto Derechos Humanos*. Ed. McGrawHill, México, 1999, p. 138.

Antecedentes de la discusión

Este trabajo es un acercamiento que pretende ubicar los avances y retos en materia de políticas públicas federales en materia de derechos humanos en México a nivel gubernamental, tomando en cuenta a la sociedad civil como actor estratégico, teniendo como eje las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo, en el marco del periodo 2000-2008. Sin embargo, esta revisión y los resultados que arroja la misma, se vincula a sus antecedentes. Si bien se han desarrollado políticas públicas en torno a temas y sectores, este trabajo lo omite, para ubicar elementos de integralidad y transversalidad.

México cuenta en su historia con reconocimiento por su tradición en temas de derechos humanos “desde los Sentimientos de la Nación de 1813, pasando por la Constitución de Apatzingán de 1814, las Leyes Constitucionales de 1843, la Constitución de 1857 hasta incluir la de 1917”⁴. Es en el plano de lo internacional, “a partir de la aprobación de la Declaración de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que se desencadenó todo un movimiento internacional y regional de consolidación de estándares internacionales”⁵.

La Constitución en el capítulo referente a las Garantías Individuales, donde se puede ubicar condiciones para la protección de los derechos humanos, en ello hay una amplia discusión sobre la necesidad de actualizar el marco constitucional que tenga como base el concepto.

Es importante destacar que nuestro país ha tenido un papel fuerte en el tema en instancias internacionales con las que ha ido ratificando convenios, pactos y tratados en la materia. Al mismo tiempo que es ubicado como “un ejemplo en lo que se refiere al derecho de asilo, una de las contribuciones humanitarias notables de la región en la que México realizó aportes singulares. Mientras que en el conjunto de América Latina, el asilo registró una evolución desde una perspectiva de élites, como derecho al que se acogían personalidades y líderes de muchas naciones en situaciones políticas críticas, en México cobró desde muy temprano la forma de práctica humanitaria masiva, como en los casos del refugio español (1930s y 40s) o de asilados y refugiados de países sudamericanos (1970s) y centroamericanos (1980s),

que huían de situaciones de violencia política. Otro aspecto que México compartió con la tradición regional de derechos humanos se refiere a la construcción de soluciones de paz y seguridad en situaciones de guerras intestinas que amenazaban con desbordarse, como ocurrió con los conflictos armados en Centroamérica en la década de los ochenta”⁶.

En esta misma ubicación, en los años ochenta el Estado mexicano fue ratificando tratados internacionales en materia de derechos humanos. Actualmente, México ha ratificado los 9 principales tratados del Sistema Universal de los Derechos Humanos y todos los tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Así mismo, nuestro país ha reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pero la discusión a nivel interno, tiene que ver en gran parte en con las desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y tortura de finales de los 60 y principios de los 70, ubicada como la “guerra sucia”, desde las demandas de la sociedad civil y las familias de aquellos que fueron violentados en sus derechos.

Sin embargo, es hasta los años 80 y más en los 90 en el marco de discusiones internacionales, que dieron como resultado acciones concretas a nivel interno en la materia en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) creada en 1990, por medio de un decreto firmado por el Presidente de la República en ese año, Carlos Salinas de Gortari, con el objetivo de promover y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplieran con sus obligaciones de defender y respetar los derechos humanos⁷. Con ello, abre las condiciones para la creación del sistema ombudsman.

La creación de dicha instancia, en parte, respondió al trabajo de defensa y promoción de derechos humanos de organizaciones civiles mexicanas, que habían documentado abusos cometidos en México por el gobierno durante la “guerra sucia” y en los años sucesivos⁸. Al mismo tiempo que varios defensores de los derechos humanos habían recibido amenazas de muerte a comienzos de 1990. Esto en un contexto de movilidad social, tanto en 1985 ante el sismo en la ciudad de México y la poca capacidad de respuesta del Estado mexicano, así como de los años 90 en búsqueda del respeto al voto y los derechos civiles, que hacía indicar la necesidad de cambios en el sistema político.

⁴ Rabasa O. Emilio. *La Evolución Constitucional de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004.

⁵ *Propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*. Elaborado por Organizaciones de la Sociedad Civil, por Académicas y Académicos especialistas en Derechos Humanos. Súmate a la Reforma. Naciones Unidas, México, febrero de 2008.

⁶ Negrin, Alejandro. *Una Política Exterior de Derechos Humanos para la Democracia*. Revista *El Cotidiano*, núm. 149, mayo, 2008. UAM, México.

⁷ Rocatti, Mireille. *El Ombudsman. Su impacto en los países latinoamericanos*. Revista: *Razón y Palabra* núm. 201, 2001, México.

⁸ Social Watch. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México*, febrero de 2008, México.

Por otro lado, las presiones de la comunidad internacional, así como el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifestaron que México había violado derechos políticos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos durante las elecciones de diputados de 1985 en el estado de Chihuahua, las elecciones municipales de 1986 en la capital del estado de Durango y las elecciones para gobernador de 1986 del estado de Chihuahua⁹.

Si bien el antecedente concreto por institucionalizar políticas públicas e instituciones de derechos humanos, hace referencia al sistema ombudsman —como ya se mencionó—, en el marco de cambios internacionales en nuestro país y la necesidad de generar instrumentos con los que se mide mejor la democracia, el Programa Nacional representa el intento más acabado por el enfoque de la integralidad y la armonización de acuerdo a estándares internacionales en la materia, ya que la ratificación de tratados, acuerdos y pactos, llevan también al campo de la armonización legislativa para su aplicación en la política interior.

Es hasta el 2000, en el marco de la alternancia en el Poder Ejecutivo, que inicia una etapa de discusión sobre la política pública en derechos humanos. Sin embargo, dado el nivel de desarrollo de las políticas públicas en México y su integralidad como un tema reciente, al mismo tiempo, el tema en derechos humanos tiene poca aceptación en la discusión de la agenda de gobierno.

Acuerdo de Cooperación Técnica, Diagnóstico de Derechos Humanos en México y Programa Nacional de Derechos Humanos

El Programa Nacional de Derechos Humanos tiene base en la necesidad enmarcada en compromisos acordados en la Declaración y Programa de Acción de Viena, dentro del marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993, en donde los Estados se comprometieron a elaborar planes nacionales con el propósito de contribuir con la plena realización de los derechos humanos en cada uno de sus países. En virtud de lo anterior, varios países, incluido México, han intentado el diseño y la implementación de Programas Nacionales de Derechos Humanos: “aplicar los principios de las normas, las instituciones, las leyes y un entorno económico propicio a la situación de cualquier país implica cinco pasos para determinar las prio-

⁹ Rocatti, *Op. cit.*

ridades de la acción nacional: iniciar evaluaciones nacionales de los derechos humanos independientes, ajustar las leyes nacionales a las normas y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, promover las normas de derechos humanos, fortalecer la red de instituciones de derechos humanos, promover un entorno económico que propicie el goce de los derechos humanos”¹⁰.

Al mismo tiempo, el contexto de la alternancia en el Poder Ejecutivo, puso un nuevo ambiente para el diálogo y la participación civil en instancias más allá de los partidos políticos. Así se construye la necesidad de las organizaciones civiles especializadas en temas de derechos humanos, que a lo largo de los años han desarrollado estrategias para promover, proteger, defender y difundir el tema, ahora buscando institucionalizar prácticas así como influir en la toma de decisiones en la materia para la construcción de políticas públicas.

El Programa Nacional de Derechos Humanos es el ejemplo de la construcción de una política pública en la materia, el cual partió de la base de un Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México, realizado por especialistas en el tema. Dicho Diagnóstico fue realizado a partir del Acuerdo de Cooperación Técnica, entre la Oficina de la Alta Comisionada para Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el gobierno federal y organizaciones de la sociedad civil por medio del Comité de Enlace de Organizaciones Civiles Mexicanas que participaron en la conformación del documento, de los organizaciones civiles de derechos humanos, de los servidores públicos y de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, quienes contribuyeron con su experiencia, información y reflexiones sobre el tema, y para incentivar y atender la materia desde la política pública con el objetivo de concretar acciones gubernamentales.

El Diagnóstico planteó la creación de un Programa Nacional de Derechos Humanos como una herramienta que permitiera recuperar las líneas puntuales para la creación de una política pública, partiendo de necesidades concretas ubicadas a partir de la participación de los afectados, las víctimas de las violaciones a derechos humanos, de quienes los defienden y promueven: organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos, y los especialistas que redactaron e hicieron las propuestas por cada materia, así como la ubicación de los compromisos internacionales en cada uno de los temas, de tal manera que cada una de las políticas estuviera en armonía con el marco internacional

¹⁰ Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico Sobre la Situación de Derechos Humanos en México*, México, 2003.

de la materia, partiendo de los compromisos signados por el Estado mexicano¹¹.

El objetivo del Diagnóstico fue ubicado en varias dimensiones y etapas: identificar objetivos a cumplir a corto, mediano y largo plazos; priorizar las estrategias a seguir para respetar y garantizar los derechos humanos; determinar las acciones para llevar a cabo dichas estrategias, mismas con carácter de la obligación; establecer procedimientos para medir los resultados de forma cuantitativa, para así evaluar y analizar el funcionamiento de las acciones y su impacto en el cumplimiento de cada objetivo propuesto¹².

En este sentido podemos decir que en términos del diseño, basado en un Diagnóstico, como etapa de construcción de política pública cumple con parte del proceso que es necesario para poder llegar a su implementación. Al mismo tiempo, como lo menciona Aguilar, en términos de construcción democrática incorpora a otros actores, como es el caso de organizaciones de la sociedad civil, especializadas en temas de derechos humanos.

La estrategia de construcción del programa tomó en cuenta la necesidad de mecanismos de seguimiento y evaluación, lo cual también es parte de las características fundamentales del proceso de la política pública, que tuviera por un lado el conocimiento en la ejecución de acciones gubernamentales y, por otro, un sector neutral que evaluará, de manera externa a la administración pública federal, el desarrollo de las tareas del Ejecutivo Federal.

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006 en México, tuvo como base la metodología y participación de la sociedad civil, con los siguientes elementos: la convocatoria abierta a la participación de la sociedad civil en la elaboración del Programa, por medio de varios mecanismos, los que deberán de inscribirse dentro de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos (CPGMDH), por ser ésta el mecanismo jurídicamente creado para tal efecto. Y la creación de un Grupo de Trabajo integrado por dependencias, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organizaciones internacionales, como fue el Comité de Evaluación y Seguimiento al Programa¹³.

Las instancias involucradas en esta iniciativa fueron el Gobierno Federal, la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, oficina en

México, y 6 organizaciones de la sociedad civil con diferentes especialidades y experiencia en materia de derechos humanos. El Programa Nacional estuvo articulado bajo los siguientes objetivos generales:

- Establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos.
- Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.
- Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.
- Promover la participación responsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos¹⁴.

Sin embargo, la construcción de este Programa se encontró con fuertes retos, con los que la construcción de la política pública se encuentra en su proceso de ejecución como, por un lado, la falta de consenso interno de las organizaciones civiles de derechos humanos, lo cual no le dio la fuerza suficiente para estar de manera permanente en la agenda pública y así presionar a la agenda de gobierno de manera permanente; la falta de recursos para operar el programa a nivel de las instancias involucradas, lo cual es un error, ya que si no existen recursos asignados para su implementación no hay posibilidades de llevarse a cabo; y por otro lado, muchas veces la participación en este espacio de las instancias del Poder Ejecutivo involucradas sólo eran asistentes en las reuniones de trabajo, sin tener posibilidades de decisión institucional para la construcción de la implementación.

Como parte de los resultados de este esfuerzo, se realizaron dos informes bajo la responsabilidad del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, los cuales si bien reconocen avances en el tema, no logran concretar acciones de políticas públicas planteadas en las mismas recomendaciones del Diagnóstico. Sin embargo, este proceso de construcción ha pasado por diferentes etapas. Así mismo generó un modelo de discusión y trabajo para la materia, como el que actualmente se está llevando a cabo tanto en el Distrito Federal, como en los estados de Guerrero, Chihuahua y Chiapas, con procesos diferenciados, dados sus niveles de alcance actual.

Por otro lado, el contexto de cambio de sexenio no permitió la continuidad de este Programa, y el 2007-2008

¹¹ *Documento de Trabajo para Análisis*. Incide Social, Católicas por el Derecho a Decidir, Cencos, Centro DH Fray Francisco de Vitoria, Sin Fronteras, febrero de 2007.

¹² *Idem*.

¹³ *Idem*.

¹⁴ SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Segundo Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006*, noviembre 2006.

ha sido una etapa para acordar una nueva metodología y ubicación jurídica para el desarrollo del mismo. Así como la reciente renovación del Acuerdo con la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y el cambio en la representación de la propia oficina, en lo que sólo queda como marco base la primera etapa, sin lograr la implementación.

Han pasado 8 años de este proceso de trabajo abierto a partir de la instalación del Acuerdo de Cooperación Técnica, y hasta la fecha no se ha logrado concretar una política pública federal en la materia, pese a los esfuerzos institucionales y de participación social, uno de los temas que toca abordar para entender estos procesos es que sin duda pasa por la voluntad política de quienes están a cargo de la política pública en la materia.

Conclusiones

Si la construcción de las políticas públicas es un proceso en los que intervienen diversos factores (políticos, jurídicos, administrativos, económicos), y por otro lado los derechos humanos, porque los temas tanto sectoriales y temáticos, aglutinan enfoques que sólo en su integralidad posibilitan su concreción para hacer una política pública en derechos humanos. También es indispensable ubicar la voluntad política, la cual permite colocar los temas en la agenda pública y política, y de ello emanan los procedimientos administrativos así como jurídicos que permiten su práctica. Para este caso que hemos recorrido consideraremos las limitaciones, desde el análisis hasta la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos, los elementos tanto internos como externos que influyen en la construcción entre el diseño y los procesos para implementarlos en las políticas públicas:

Tomando como base *la naturaleza de los problemas públicos*, encontramos que el tema de los derechos humanos es un tema relativamente nuevo en México, en términos de agenda pública y gubernamental, y por ello, ante la construcción de un programa nacional de derechos humanos encontramos una interdependencia entre instituciones a las que toca asumir tareas.

El tema de los derechos humanos se vincula a una *diversidad de problemas públicos*, lo cual abre una agenda amplia de temas que van desde lo sectorial, lo temático y la discusión de la transversalidad; por ello, para un Programa Nacional es necesario tener en cuenta estos elementos, que si bien se fueron definiendo, por otro lado las instituciones aún no han desarrollado las capacidades suficientes para analizarlos de esa forma, así como para poder atenderlos.

El Programa Nacional al que hacemos referencia plantea como *beneficiarios y beneficiarias* a la sociedad mexicana, así que se hace referencia a un sector amplio y heterogéneo, lo cual marca claramente la diversidad y muchos elementos a tomar en cuenta, como los límites jurídicos entre las entidades estatales, así como con características de desarrollo institucional diferenciado.

El tema de los derechos humanos toca la manera tradicional en las que se construyen concepciones erróneas de las responsabilidades estatales, ello, *requiere cambios* enmarcados en un proceso amplio y que sin duda es de una amplia promoción sobre del tema. Al mismo tiempo, plantea como un eje la voluntad política por generar las condiciones de interés por el tema y con ello, una serie de decisiones a nivel administrativo y jurídico que permitan su implementación.

Sobre las condiciones sociales y apoyo público podemos decir que la necesidad de apropiación de la sociedad hacia el tema de los derechos humanos como un eje fundamental para su justiciabilidad y para su exigibilidad, se vincula a la apropiación del tema. En el caso del Programa Nacional es desde un sector de la sociedad civil y académicos especializados en la materia que se ha abordado y se da seguimiento al tema, pero no desde una demanda social amplia. Ello resta fuerza y presión para colocar el tema en la agenda pública.

El Programa Nacional, hasta el 2006, no contó con los *recursos presupuestales* para su implementación, y ello jugó un papel importante, pues no basta con la voluntad de organizaciones y con la firma de acuerdos entre las instituciones que se vinculan, ya que se requieren recursos para implementarlos.

Las *circunstancias y condiciones políticas*, han sido un elemento fundamental, la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica, la construcción del Diagnóstico Nacional pasa por un contexto de alternancia en el Ejecutivo federal, lo que dio condiciones para avanzar en la materia, desafortunadamente esto quedó trunco con el paso de los años en la administración foxista, así como con el cambio de sexenio. Esta iniciativa ha quedado como una buena intención dada a conocer a nivel internacional, pero sin ir más allá en la implementación con todos los factores que hemos mencionado.

Hasta este momento en el que van ya dos años de la administración calderonista, no queda clara la forma en que se implementará en su contenido y orientación, y si bien no se ha desechado, la discusión está abierta. Algunas organizaciones civiles siguen pendientes y participando en el proceso, así como otras observando las decisiones que se están tomando al respecto, que seguramente dará mucho que decir en el próximo mes de presentación.

La reforma integral en materia de derechos humanos: asignatura pendiente*

Humberto Francisco Guerrero Rosales**

Desde el mes de junio del año 2007, la OACNUDH en México inició un proceso de discusión con sectores académicos y organizaciones no gubernamentales especializadas en temas de derechos humanos, con el objetivo de presentar al Congreso una propuesta integral que retome las propuestas sobre las reformas necesarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. La labor de la Oficina ha sido propiciar espacios de diálogo interdisciplinario entre los miembros de los grupos y servir como facilitador de las discusiones y propuestas. Asimismo, este ejercicio se enmarca en el Convenio de colaboración suscrito en diciembre de 2006, entre la OACNUDH y el H. Congreso de la Unión, cuyo objeto es contribuir a fortalecer el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le competen al Poder Legislativo en materia de derechos humanos. Este documento se acerca al proceso de construcción, así como a los temas pendientes en materia de derechos humanos en el marco de la discusión de la reforma del Estado, en el que hasta la fecha no se logró trascender en la materia para permitir avances cualitativos que fortalezcan a la democracia.

Los estudios de las académicas y los académicos especialistas en la materia, así como la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos, han evidenciado las consecuencias negativas que, en la práctica,

genera el estado actual de nuestra regulación constitucional en materia de derechos humanos. De entre tales consecuencias destacan la generación de impunidad de los autores e indefensión para las víctimas en casos de violaciones a los derechos humanos, la ausencia de políticas públicas sólidas en la materia y la repetición sistemática de las violaciones.

Lo anterior ha generado un debate sobre la necesidad de reformar la Constitución integralmente, con el fin de corregir las fallas estructurales y garantizar así la plena vigencia de los derechos humanos. Este debate no es nuevo, pues bajo el sexenio anterior,

encabezado por el presidente Vicente Fox Quesada, el Ejecutivo Federal en el mes de abril de 2004 presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos humanos. No obstante, hasta el día de hoy, la reforma integral en materia de derechos humanos sigue siendo una tarea pendiente.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo plantear los principales problemas actuales del texto constitucional en la materia, así como abordar algunas de las propuestas que se discuten actualmente en el contexto de la reforma del Estado, en materia de derechos humanos.

* Con modificaciones y adiciones sustanciales, el presente artículo retoma elementos de otro publicado en el suplemento *Enfoque* del periódico "Reforma" el día 30 de marzo de 2008, cuya autoría corresponde al autor del presente y al profesor José Luis Caballero de la Universidad Iberoamericana, ciudad de México.

** Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos A.C. <www.cmdpdh.org>.

El marco constitucional vigente de incorporación de los derechos humanos en México

El concepto de derechos humanos no se encuentra reconocido como tal por la Constitución mexicana. Sin embargo, los derechos humanos se encuentran consagrados bajo la designación de garantías individuales, principalmente dentro del Capítulo I, aunque existen excepciones, ya que otros derechos se encuentran dispersos en distintos capítulos constitucionales, tal es el caso de los derechos políticos y laborales contenidos en el artículo 35, Capítulo V y en el artículo 123 respectivamente.

En cuanto a la recepción de los derechos humanos y estándares relacionados contenidos en normas internacionales, la Constitución, al menos en teoría, establece un procedimiento de incorporación directa o automática de los tratados internacionales, parecido al de muchos sistemas constitucionales de América Latina¹. De acuerdo con nuestra Constitución, los tratados celebrados por el Presidente de la República² forman parte del orden jurídico interno cuando, habiendo sido aprobados por la Cámara de Senadores³ y habiendo procedido el Poder Ejecutivo a su ratificación internacional, son finalmente promulgados a través de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*⁴. Con esto se convierten en normas jurídicas exigibles y de obligatoria aplicación por parte de los órganos del Estado⁵.

En cuanto a la jerarquía de las normas internacionales de derechos humanos en nuestro sistema jurídico, el artículo 133 de la Constitución establece que:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan 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” (Resaltado no en el original).

Este artículo constituye la puerta de entrada de los tratados internacionales al ordenamiento jurídico nacional con rango de ley suprema. Sin embargo, a lo largo del desarrollo del derecho internacional en México, y debido a la importancia que éste ha adquirido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha tenido que pronunciarse sobre este artículo para determinar el rango jerárquico de los tratados internacionales respecto a las leyes federales.

Así, en una primera interpretación, la SCJN estableció que las leyes federales y los tratados internacionales tenían la misma jerarquía normativa, ocupando el rango inmediatamente inferior a la Constitución, por lo que el tratado internacional no podía servir de criterio para determinar la constitucionalidad de una ley y viceversa⁶. Este criterio fue abandonado al resolverse por unanimidad de 10 votos el amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, mediante ejecutoria dictada el 11 de mayo de 1999, por la que se modificó la jerarquía normativa de los tratados internacionales, entendiéndose que éstos están por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución⁷. Este criterio, que en un principio fue una tesis aislada, ha sido confirmado por el pleno de la SCJN y ha formado jurisprudencia, por lo que su aplicación es obligatoria para el resto de los tribunales⁸.

⁶ Véase Tesis P. C/92, Octava Época, Pleno, “Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 60, diciembre de 1992, p. 27.

⁷ Tesis Aislada P. LXXVII/99, Novena Época, Pleno, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal” *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, p. 46.

⁸ Tesis P. IX/2007, Novena Época, Pleno, “Tratados internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del Artículo 133 Constitucional.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007, p. 6; véase también, la resolución en los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, en todos ellos se siguió el mismo criterio señalado en la Tesis P. IX/2007.

¹ *Constitución Política de la República de Chile*, Artículo 5; *Constitución de la Nación Argentina*, artículo 31; y *Constitución Política del Perú*, artículo 55.

² Artículo 89 fracción X de la Constitución establece la facultad del Presidente de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

³ Artículo 76 fracción I de la Carta Magna.

⁴ La ley sobre Celebración de Tratados señala en el artículo 4, párrafo segundo: “Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional, deberán haber sido publicados previamente en el *Diario Oficial de la Federación*.”

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 133.

A pesar del avance que ha significado el criterio anteriormente señalado, el concepto de derechos humanos y el sistema de recepción de normas internacionales en la materia siguen siendo débiles en nuestra Constitución, lo que implica dicha debilidad será abordado a continuación.

La debilidad normativa de los derechos humanos en la Constitución

Cuando se hace referencia a una debilidad normativa del concepto de derechos humanos y del sistema de recepción del Derecho Internacional relacionado con el mismo, significa que dicho sistema es incompleto e impreciso, lo cual se sustenta en las siguientes razones:

- a) El concepto de derechos humanos no es reconocido como tal y se le confunde con el término que designa a los mecanismos para su protección: las garantías. Además, al agregárseles la característica de individuales desconoce la titularidad colectiva de algunos derechos humanos, por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas.
- b) Existe una falta de sistematización y coherencia del capítulo correspondiente a los derechos de las personas, ya que como se mencionó, hay derechos humanos dispersos en otras partes de la Constitución.
- c) La ausencia de una previsión normativa de ciertos derechos y prohibiciones, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, al agua, a la alimentación, a la seguridad social o a los derechos sexuales y reproductivos; y la prohibición de la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales, entre otras.
- d) El sistema de recepción de normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos es especialmente deficiente debido a que sólo se reconocen a los tratados como fuente de los mismos, dejando fuera a otras fuentes del Derecho Internacional, como la costumbre, los principios generales del derecho o las decisiones de órganos judiciales internacionales⁹. Asimismo, no se reconocen la jerarquía constitucional de las normas internacionales de derechos humanos, ni principios fundamentales para dar mayor eficacia a las mismas, tales como el principio *pro personae* o el de interpreta-

⁹ Véase Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el cual es considerado una enunciación de las fuentes del Derecho Internacional general.

ción, conforme a los instrumentos internacionales. El primero establece que en caso de existir más de una norma o interpretación aplicable, se debe optar por aquella que brinde mayor protección a la persona; el segundo implica reconocer los estándares contenidos en una diversidad de instrumentos que existen en la materia, más allá de los tratados, ya que incluye resoluciones o declaraciones producto del trabajo de organismos internacionales, pero que no se plasman en la forma de un acuerdo internacional. Y finalmente, no se prevé la incorporación y ejecución de las recomendaciones y decisiones de los organismos internacionales encargados de la protección de los derechos humanos, de los cuales México ha reconocido su competencia, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o los distintos mecanismos especiales del sistema de protección de las Naciones Unidas.

- e) La persistencia de deficiencias estructurales en los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, y entre dichas deficiencias encontramos por ejemplo la imposibilidad de dar efectos colectivos a una resolución de amparo cuando éste ha declarado la inconstitucionalidad de una ley, por estar en contradicción con algún o algunos derechos fundamentales.

La reforma constitucional en derechos humanos y el proceso de reforma del Estado

En la legislatura actual, en marzo de 2007, se creó la Ley para la Reforma del Estado, la cual tiene como objetivo facultar al Poder Legislativo la coordinación de un proceso de diálogo y construcción de acuerdos para realizar reformas constitucionales necesarias para actualizar el régimen legal mexicano en temas electorales, régimen de Estado y gobierno, reforma judicial y garantías sociales. En la definición de los temas, el referido a los Derechos Humanos quedó fuera de la ley, lo cual fue una omisión grave, si se toma en cuenta que el respeto y garantía de los derechos humanos son el pilar de cualquier Estado que se considere democrático y de derecho, como es el caso de México.

Sin embargo, la omisión se subsanó en el seno de las discusiones dentro del grupo de trabajo de garantías sociales, donde, gracias a la presión de la sociedad civil, se logró abrir el debate sobre las reformas necesarias en materia de

derechos humanos. En este proceso los legisladores presentaron diversas iniciativas de reforma constitucional, una de las más comentadas fue la presentada el 29 de noviembre de 2007 por el presidente del Senado de la República y coordinador de la fracción del Partido Acción Nacional, senador Santiago Creel Miranda.

La propuesta Creel

La propuesta del senador Creel propone algunos elementos mínimos de reforma, los cuales básicamente son cuatro; a saber, la incorporación del concepto de derechos humanos y del principio *pro personae* (artículo 1); adición para que en la educación que imparte el Estado se fomente el respeto a los derechos humanos (artículo 3); reforma para que el Estado respete los derechos humanos en sus políticas de Seguridad Pública (artículo 21); establecimiento de la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos en las entidades federativas y el Distrito Federal (artículo 102 B); y modificación para que los tribunales federales puedan conocer en amparo de actos de autoridad que violen los derechos humanos (artículo 103).

A pesar del respaldo expresado por todos los partidos políticos y por el propio presidente Calderón, la propuesta del senador Creel Miranda desconoce y carece de muchos de los temas necesarios para garantizar una reforma constitucional integral que efectivamente permita la protección de los derechos humanos desde la Constitución. Entre otras críticas destacamos las siguientes:

Primera.- No obstante la incorporación y reconocimiento del concepto de derechos humanos y del principio *pro personae*, la propuesta Creel no acompaña dicho reconocimiento con otra serie de principios y disposiciones indispensables para dar contenido y la mayor eficacia normativa al concepto incorporado. Por ejemplo, sólo reconoce los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales ratificados por México, con lo cual se desconoce a un conjunto importante de normas derivadas de otras fuentes del derecho internacional general, igualmente vinculantes para México. Asimismo, en la propuesta se omite establecer claramente la jerarquía que guardan las normas internacionales de derechos humanos respecto de la Constitución, se ignora la existencia de principios de interpretación de los derechos humanos conforme a los instrumentos internacio-

nales y las decisiones de los organismos internacionales encargados de su protección; y no se establece cuáles son las obligaciones a cargo del Estado y los individuos, derivadas de la existencia de los derechos. Lo anterior conduce a que el reconocimiento del concepto de derechos humanos se torne superfluo, ya que normativamente no se está fortaleciendo el sistema de incorporación de los estándares internacionales en la materia a nuestro sistema jurídico, con lo cual, en la práctica, seguiría siendo igualmente difícil su aplicación por parte de los operadores jurídicos nacionales a casos concretos.

Segunda.- La propuesta de Creel deja intacto el catálogo de derechos humanos contenidos actualmente en la Constitución. Si bien algunos derechos muy importantes ya están reconocidos hoy en día en nuestra Carta Magna; otros igualmente relevantes están ausentes. Tal es el caso del derecho a no ser objeto sin excepción a tortura, desaparición forzada y/o ejecuciones extrajudiciales. Igualmente es un gran pendiente y omisión en la Constitución la incorporación de la perspectiva de género y los derechos relativos a una vida libre de violencia y la autonomía reproductiva. Asimismo, no obstante el hecho de haber sido una de las primeras constituciones en reconocer derechos sociales, actualmente es urgente una revisión y fortalecimiento del catálogo completo de derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de reconocer derechos como el nivel de vida adecuado, a la salud, al agua, al medio ambiente sano, a la participación social, los cuales resultan fundamentales en el contexto socio-político presente de nuestro país.

Tercera.- Si bien se reconoce la posibilidad de recurrir al amparo de la justicia federal por actos de autoridad que violen los derechos humanos, dicho mecanismo no es fortalecido para brindar mayor protección en esos casos. Así por ejemplo, en la propuesta Creel se sigue sin reconocer la posibilidad de que puedan recurrir al amparo no sólo individuos en particular, sino colectividades, lo cual es una omisión importante, ya que se ignora el hecho de que muchos derechos, en especial los económicos, sociales y culturales, protegen intereses o valores colectivos. Por otra parte, en la reforma del Senador Creel no se contemplan las modificaciones necesarias para lograr que en ciertos casos y condiciones se pueda dejar sin efectos de forma general leyes que sean declaradas inconstitucionales por estar en contradicción con normas de derechos humanos. En cuanto a los organismos públicos de derechos humanos, si bien se reconoce su autonomía, no se crean los

mecanismos necesarios para que ellos estén sujetos a un sistema efectivo de rendición de cuentas donde haya una participación real de la sociedad civil.

La reforma integral propuesta desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil¹⁰

Desde el mes de junio del año 2007, la OACNUDH en México inició un proceso de discusión con sectores académicos y organizaciones no gubernamentales con el objetivo de presentar al Congreso una propuesta integral que retome las propuestas sobre las reformas necesarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos. La labor de la Oficina ha sido propiciar espacios de diálogo interdisciplinario entre los miembros de los grupos y servir como facilitador de las discusiones y propuestas. Asimismo, este ejercicio se enmarca en el Convenio de colaboración suscrito en diciembre de 2006, entre la OACNUDH y el H. Congreso de la Unión, cuyo objeto es contribuir a fortalecer el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que le competen al poder legislativo en materia de derechos humanos.

Es importante mencionar que la propuesta elaborada por la sociedad civil y conjunto amplio de académicos y académicas, fue presentada públicamente ante el pleno de las comisiones de derechos humanos del Senado y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el mes de octubre de 2007, y fue entregada a la comisión encargada de elaborar las propuestas sobre reforma del Estado: la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA). Igualmente, se realizó una presencia permanente de los diversos actores involucrados en la discusión en los diferentes espacios de diálogo que sobre el tema se instalaron en las discusiones legislativas, en especial la CENCA.

La propuesta se puede considerar integral en dos aspectos: uno, por su proceso de elaboración multidisciplinario y ampliamente participativo; y dos, por su estrategia de fortalecimiento múltiple, la cual tuvo como objetivo el armonizar plenamente el texto constitucional con los estándares internacionales de derechos humanos y poder

construir un marco jurídico constitucional apropiado para prevenir y resolver los problemas de derechos humanos que se presentan en la realidad.

Tomando como punto de referencia los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado en materia de derechos humanos, la propuesta elaborada por la Sociedad Civil y los académicos y académicas considera que la discusión sobre la Reforma Constitucional debe tener tres objetivos:

- Introducir plenamente el concepto de derechos humanos en la Constitución mexicana;
- Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa a los derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano; y
- Reforzar las garantías y mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Igualmente, la propuesta considera algunos temas transversales a todo el texto constitucional, como son: sustituir el concepto de “garantías individuales” por el de “derechos humanos”; el reconocimiento explícito de la superioridad jerárquica de los Tratados de Derechos Humanos, la incorporación constitucional del principio de interpretación judicial *pro personae* y la perspectiva de género.

Adicionalmente, se amplían los supuestos de discriminación que actualmente consagra la constitución, y propone incluir una serie de derechos que no se encuentran consagrados constitucionalmente, como el derecho al agua, al medio ambiente sano, al desarrollo con perspectiva de derechos humanos y el derecho a obtener asilo. Asimismo, se revisan, bajo los estándares desarrollados por el derecho internacional, diversos artículos referidos a los derechos de los extranjeros, la jurisdicción militar y los derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, la propuesta integral de academia y organizaciones no podía dejar de lado el tema de la reforma al sistema de justicia penal, abordado desde una perspectiva de derechos humanos, donde si bien se coincide con la postura de establecer un sistema penal de tipo acusatorio, adversarial y oral; no se puede estar de acuerdo con el establecimiento de un sistema de justicia de excepción para la delincuencia organizada, en los términos en que se ha aprobado la reforma al sistema de justicia penal en el Congreso de la Unión.

¹⁰ Véase <www.sumatealareforma.org.mx> para acceder al texto íntegro de la propuesta.

Conclusión

La reforma constitucional debe abordar un conjunto amplio de temas que, de manera estratégica, resuelva las deficiencias estructurales de la Constitución y permita que las personas puedan ejercer sus derechos con mucha mayor facilidad y sin ningún tipo de discriminación. En consecuencia y para recapitular lo expuesto en este trabajo, se puede concluir, en primer lugar, que si los legisladores tienen la voluntad real de llevar a cabo una reforma constitucional que garantice el pleno ejercicio de los derechos humanos, ésta debe contemplar, como mínimo, los siguientes elementos:

- a) El reconocimiento del concepto de derechos humanos como tal en la Constitución y establecer su respeto y garantía como la base de organización del Estado.
- b) El reconocimiento de las demás fuentes del Derecho Internacional general y de las recomendaciones y decisiones de organismos internacionales, en particular, aquellos dedicados a la protección de los derechos humanos.
- c) Dotar de jerarquía constitucional a las normas internacionales en materia de derechos humanos e incorporar el principio *pro personae* y otros relativos.
- d) La incorporación de nuevos derechos y el fortalecimiento de los existentes.
- e) Fortalecimiento de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Asimismo, la reforma constitucional en materia de derechos humanos implica un reto político y técnico de gran trascendencia, por lo que debe tratarse de una iniciativa ampliamente discutida y consensuada por todos los actores políticos y sociales, que incluya, además de los Partidos Políticos, al Poder Judicial, al Poder Ejecutivo, a la Academia y a las organizaciones de la sociedad civil.

El proceso de Reforma del Estado ha abierto una oportunidad muy valiosa para debatir profunda y ampliamente la reforma integral que necesitamos en materia de derechos humanos. Sin embargo, para que dicha oportunidad aterrice en resultados concretos, es necesario que exista un verdadero compromiso político por parte de los legisladores de respetar los acuerdos alcanzados en las mesas de trabajo de la CENCA, o en caso contrario, fundamentar debidamente su negativa a hacerlo¹¹.

¹¹ Participaron en este proceso: Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, AIDA; Asociación Mundial de Radios Comunitarias,

Epílogo

Cuando el lector tenga en sus manos estas reflexiones, los trabajos de la CENCA habrán terminado y todo parece indicar que la gran oportunidad de lograr la reforma integral se habrá perdido. De más de noventa acuerdos alcanzados en el grupo de trabajo de garantías sociales de la CENCA sobre el tema de derechos humanos, sólo cuatro se han considerado puntos de consenso entre las fracciones parlamentarias, por lo que únicamente éstos podrían llegar a convertirse en una iniciativa de reforma. Al momento de concluir este trabajo, los legisladores aún no han justificado su negativa a aceptar los acuerdos restantes.

AMARC; Evolución Radio, Estado de México, CÁTEDRA UNESCO; Ca-tólicas por el Derecho a Decidir; Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria"; Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"; Centro Mexicano por el Derecho a la Libre Comunicación, CEMDEC; Colectivo Radio Aro, Estado de México; Comunicadores del Desierto; Centro de Reflexión y Acción Laboral, CEREAL; Centro de Alternativas para el Desarrollo Social; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; FUNDAR Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida, GIRE; Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua COMDA; INCIDE Social; Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana; Save The Children; Radio Jen Poj; Radio Alternativa, D.F.; Radio Guadalupe, D.F.; Radio Uandarhi, Michoacán; La Voladora Radio, Estado de México; Sin Fronteras IAC; Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA; Red de Derechos Humanos "Todos los derechos Humanos para Todas y Todos"; Centro Nacional de Comunicación Social CENCOS; Grupo de Trabajo sobre Normatividad Laboral con Perspectiva de Género; Ipas México; Red por los derechos de la Infancia; Observatorio Ciudadano para la Reforma del Estado; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia; DECA, Equipo Pueblo; Alianza Cívica; Centro de Investigaciones en Salud de Comitán. Las y los académicos vinculados al proceso son: Juan Carlos Arjona, Universidad Iberoamericana (UIA); José Luis Caballero, Coordinador de la Maestría de Derechos Humanos de la UIA; Miguel Rábago, Profesor de la Facultad de Derecho de la UIA; Santiago Corcuera, Profesor de la Facultad de Derecho de la UIA; Mauricio del Toro, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM; Miguel Carbonell, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM; Jorge Ulises Carmona, Investigador del IIJ de la UNAM; Rodrigo Gutiérrez, Investigador del IIJ de la UNAM; Mónica González Contró, Investigadora del IIJ de la UNAM; César Astudillo, Investigador del IIJ de la UNAM; Imer Flores, Investigador del IIJ de la UNAM; Sergio Aguayo Quezada, Investigador del Colegio de México; Javier Angulo, Profesor de la Facultad de Derecho del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Mario Santiago, Profesor de la Maestría de Derechos Humanos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Javier Dondé, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Gabriela Rodríguez, Profesora del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Miguel Sarre, Profesor del Departamento de Derecho del ITAM; y Cuauhtémoc Manuel de Dienneim Barriguete, Vicerrector de la Universidad Latina de América de Morelia.

La libertad de expresión en México amenazada por las agresiones a periodistas y la concentración de medios

Darío Ramírez Salazar*

En este trabajo se abordan las condiciones de la libertad de expresión en México, bajo un enfoque de la discusión sobre la materia desde el ámbito internacional. Bajo el elemento de la concentración de medios y los asesinatos a periodistas en años recientes, como factores fundamentales se exponen como elemento que contribuyen hacia una sociedad mexicana desinformada. Por un lado se hace referencia a la función social que tienen los medios y cómo, por diversas razones, se alejan cada día más de esta responsabilidad, teniendo como resultado directo una pobre oferta informativa de interés social y público para la sociedad. El segundo se enfoca al delicado fenómeno de las agresiones a periodistas que, de igual manera, tiene un efecto negativo en los periodistas y comunicadores al momento de informar a la sociedad. Ambos factores allanan el camino para que la sociedad mexicana esté desinformada.

Una sociedad verdaderamente democrática es aquella que respeta, promueve y protege los derechos humanos. A mayor democracia, mayor goce de los derechos. En este sentido, la libertad de expresión es un elemento indispensable para el óptimo desarrollo de los sistemas democráticos. Podríamos afirmar que sin libertad de expresión no hay democracias. Es el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el que establece que *todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el*

de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Los principales instrumentos internacionales en derechos humanos¹ apuntan en el mismo sentido sobre la libertad de buscar, recibir y difundir información.

La Carta Democrática Interamericana estipula que la libertad de expresión y de prensa, en tanto derechos humanos, son un componente esencial de toda sociedad democrática y fundamento de su existencia. El dere-

cho internacional de los derechos humanos reconoce que todas las personas tienen el derecho a la libertad de expresión y de prensa, cuyo pleno ejercicio es una herramienta para alcanzar otras libertades individuales, fortalecer la democracia y prevenir la represión, el conflicto, la guerra y en última instancia el genocidio.

Los ataques a la libertad de expresión y la incapacidad del Estado para resolverlos, afectan no sólo a la democracia, sino al goce de otros derechos humanos por los cuales el Estado también es responsable. En un contexto de impunidad como el que prevalece en México, las violaciones a la libertad de expresión y prensa abren el paso a la conculcación de otros de-

* Director de Article 19 sección México. <www.article19.org>.

¹ En Latinoamérica destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de los Derechos Humanos.

rechos reconocidos de igual forma en la Carta Americana de Derechos Humanos, como son:

- Derecho a la vida (Art. 4)
- Derecho a la integridad personal (Art. 5)
- Derecho a la libertad personal (Art. 7.1)
- Derecho al debido proceso (Art. 8)
- Derecho a la protección judicial (Art. 25)
- Derecho a la participación política (Art. 23)

El derecho a la información –como se señala en los instrumentos internacionales– es parte intrínseca y fundamental de la libertad de expresión. Fue en una de sus primeras resoluciones donde la Asamblea General de las Naciones Unidas señaló que la libertad de información es un derecho humano fundamental entre todas las naciones². El derecho a la información constituye uno de los derechos fundamentales esenciales de toda sociedad y una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de las personas, el contar con información adecuada y cierta, permite ejercer efectivamente nuestros derechos y otros derechos. Ya que sin información sobre cuáles son éstos derechos, la ciudadanía carece de conocimiento que obligue al Estado a hacerlos efectivos.

El presente texto intenta determinar cómo unos medios que se alejan de su labor social de informar a la sociedad, y un clima de impunidad de agresiones y asesinatos de periodistas, conduce a una sociedad cada vez más desinformada. Es decir, dadas las condiciones en los procesos de fortalecimiento de las democracias en América Latina, resulta importante centrar la atención por un lado, en la función social de las y los comunicadores como un medio para informar a la sociedad, o bien digamos, reivindicar su rol; y por el otro, llamar la atención sobre los efectos negativos que tienen las agresiones a periodistas en detrimento del derecho a ser informado.

Función social de los medios y de las y los comunicadores

Los procesos de democratización en Latinoamérica han dado cuenta del papel que juegan los medios en la construcción de sistemas democráticos y participativos. En los estados democráticos, en los que es o debiera ser el medio para proveer a la sociedad de información fidedigna y procurar los espacios para el intercambio de ideas.

² Resolución (59 (I)) del 14 de diciembre de 1946. Traducción libre.

El 12 de diciembre de 2007 los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, la OEA, la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) sobre Libertad de Medios, convocados por Artículo 19, emitieron en Amsterdam un comunicado conjunto en el que proclamaron la necesidad de promover la diversidad en materia de radiodifusión³. En este documento, los funcionarios enfatizaron que “la diversidad en los medios es de fundamental importancia para la libre circulación de información e ideas en la sociedad, de modo de dar voz a todas las personas y satisfacer las necesidades de información y otros intereses de todos, tal como lo establecen las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión”. Asimismo, este acuerdo también resalta “la importancia de la diversidad para la democracia, la cohesión social y la amplia participación en los procesos de toma de decisiones”. El documento señala que “la diversidad tiene una naturaleza compleja, que incluye diversidad del *outlet* (tipos de medios) y de la fuente (propiedad de los medios), así como también diversidad de contenido (*media output*)”. Finalmente, afirma que “la indebida concentración de la propiedad de los medios, directa o indirecta, así como también el control del gobierno sobre los medios, constituyen una amenaza a la diversidad de los medios, así como también otros riesgos, tales como la concentración del poder político en las manos de los propietarios y las élites gobernantes”.

Sobre el quehacer periodístico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha distinguido dos dimensiones de la libertad de expresión. La individual (la cual se desarrolla más adelante), y la social, en la que se considera a la libertad de expresión como un “medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, implica también el derecho de todos de conocer opiniones y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”⁴.

Desde esta dimensión, la libertad de buscar, recibir y difundir información se explica al considerar a la información como un medio de la sociedad que la faculta para el

³ Véase el documento completo en <<http://www.article19.org/pdfs/igo-documents/mandates-broadcasting.pdf>>. Libre traducción.

⁴ Opinión Consultiva OC-5, Corte Interamericana de Derechos Humanos,

ejercicio de otros derechos. La Declaración de Colombo sobre los medios de comunicación, el desarrollo y la erradicación de la pobreza, destaca que la libertad de expresión es un derecho fundamental para la promoción y el logro de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Es así que la sociedad requiere de información independiente, completa, veraz y plural, provista por comunicadores y medios capaces de ser un puente entre los ciudadanos y el Estado⁵. La misma Declaración establece que los medios de comunicación independientes y pluralistas son elementos fundamentales del buen gobierno, el desarrollo basado en los derechos humanos y la prevención de conflictos violentos, que contribuyen de manera esencial a la erradicación de la pobreza.

El Estado tiene dos papeles por medio de los cuales puede potenciar o debilitar la diversidad de voces y, por lo tanto, afectar negativamente el libre ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información. Me refiero, por un lado, a su función regulatoria, y, por otro, a su facultad de asignar recursos. La primera función es la que, por ejemplo, el Estado desarrolla cuando establece condiciones para la compra de medios de comunicación, o cuando legisla acerca del modo en que el derecho a la libertad de expresión puede ser ejercido, estableciendo límites con miras a proteger a los menores de edad o la privacidad de las personas. El segundo caso, el de la facultad de asignar y distribuir recursos, hace referencia a la necesidad de regular de manera transparente la asignación de recursos en publicidad oficial, es decir, desterrar las viejas prácticas de premiar o castigar, por parte del gobierno, a medios, a través del otorgamiento de dinero público para publicidad en el medio. Esta discrecionalidad, por obvias razones, es una amenaza latente para la diversidad de los medios ya que varios dependen de manera importante de la publicidad oficial.

México enfrenta grandes retos en el tránsito hacia la consolidación de la democracia, y sin lugar a dudas uno de ellos es tener una diversidad de medios que, y dentro de su libertad de prensa, asuman su tarea de reportar lo que sucede en el país para interés de la sociedad. Los medios electrónicos, principalmente, tienen otra idea de su papel. Por lo que sigue existiendo la exigencia de informadores y medios de comunicación, sólidos, profesionales, éticos e independientes que acompañen el proceso democrático⁶.

⁵ Centro Nacional de Comunicación Social CENCOS, Fundación Manuel Buendía, Sindicato Nacional de Redactores de la Prensa. *Recuerdo de Daños*, 2006, p. 17.

⁶ *Ibidem*.

Los medios no sólo reflejan la realidad sino que son un elemento más en la construcción de la misma, y su responsabilidad social deriva de las acciones que decidan emplear al exponer cómo se percibe la sociedad a sí misma y en la formación de opiniones, acciones que por su naturaleza, repercuten positiva o negativamente en el establecimiento o fortalecimiento de las democracias. Evidentemente, estas ideas enmarcadas dentro de una completa libertad de prensa.

La idea que se quiere subrayar radica en la necesidad de asegurar (y esto le corresponde al Estado) que la oferta informativa, a través de una diversidad plural de medios, se asegure en el espectro radioeléctrico nacional. Hoy en día, la concentración de los medios electrónicos (no así los medios impresos) en México imposibilita a los ciudadanos a tener opciones para informarse, y menos aún, opciones para ejercer la libertad de expresión a través de diversos medios, como son los ciudadanos y comunitarios. El limitado margen de operación autorizado y las restricciones impuestas en términos financieros, impiden que dichos medios logren su fin social; y son, al mismo tiempo, envueltos dentro del mismo marco legal que los medios comerciales. Esto inhibe de manera importante el derecho a expresarse libremente, y a la ciudadanía a tener ofertas en el espacio radioeléctrico. Es decir, vale la expresión: "hoy en día resulta evidente que los medios de comunicación son asunto de todos"⁷.

La discusión de la transformación de los medios va más allá de la simple forma de hacer la noticia. Se inserta —cada vez más— el elemento económico a la hora de formular la información. Esto nos lleva, inevitablemente, a revisar si los encargados de los medios son periodistas, o bien éstos se comienzan a volver *encargados de negocios* que valoran simplemente "qué se venderá más", y no cuál es mejor noticia. Porque si asumimos como cierta la función social de los medios, entonces, como dice Enrique Bustamante: "...si consideramos este punto tenemos que hablar del servicio público y su papel, de su equilibrio en cada sociedad respecto de los medios mercantiles, pero también de las condiciones concretas que pueden garantizar que los medios privados compaginen su naturaleza mercantil con su sustancia de servicio social esencial. Y todo ello nos conduce al debate sobre el respeto a los públicos, en su doble cara de consumidores y de ciudadanos, y a los mensajes informativos y culturales que pueden articular ambos perfiles"⁸.

⁷ <<http://www.amedi.org.mx/spip.php?article1020>>.

⁸ <<http://www.etcetera.com.mx/pag51ne36.asp>>.

Sería incorrecto que se entendiese que el elemento “mercado” debe de estar ausente. No es así por una simple razón: es un elemento real de nuestra sociedad. Sería un error ignorarlo, pero también lo sería si pensamos que el nuevo periodismo tiene que estar influido por el elemento económico. El periodismo sigue siendo para informar a la población, y no se deben, desde mi punto de vista, confundir ambos ámbitos. La información para la población, de acuerdo al marco internacional de derechos humanos citado anteriormente, no puede ser considerado una mercancía y tratarla solamente como una sería faltar al derecho a la libertad de expresión.

Agresiones a periodistas

En los últimos años se ha venido percibiendo una creciente tendencia en América Latina expresada en la violencia ejercida contra periodistas como consecuencia del ejercicio libre de su profesión.

Dada la debilidad institucional que caracteriza a la mayoría de países de América Latina, especialmente a las instituciones vinculadas al quehacer de la justicia, el periodismo independiente, y en particular el periodismo de investigación, ha cobrado un papel muy relevante en materia de denuncia y fiscalización. Esto ha determinado que diversos grupos de poder o personajes aludidos por la prensa, reaccionen ejerciendo violencia contra los periodistas, ya sea para evitar ser objeto de información, para disuadir a otros o simplemente como represalia.

La dimensión individual del derecho que la Corte Interamericana ha distinguido sobre la libertad de expresión “no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho de utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios (...) La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.” La violencia ejercida contra periodistas y otros trabajadores de medios de comunicación constituye un ataque a la libertad de prensa cuando tal violencia es ejercida como consecuencia de la actividad periodística o informativa. El silencio forzado de periodistas, ya sea porque son asesinados, o porque son amenazados de tal manera que se intimidan en su accionar periodístico, no es sólo una afectación a su derecho al ejer-

cicio de su libertad de expresión, sino también, tal silencio afecta a la sociedad en su conjunto que se ve impedida de continuar recibiendo información de ese medio o de periodistas.

El ambiente hostil para el ejercicio de la libertad de expresión en México, se ha visto incrementado en los últimos años y representa un elemento más en las causas que se presentan en el camino hacia una sociedad desinformada.

En los últimos años, organizaciones internacionales, regionales y nacionales en Latinoamérica han seguido dando cuenta de los ataques, amenazas y actos de intimidación en contra de personas que ejercen la labor periodística y los medios de comunicación en el continente. Aunque no de forma generalizada en toda la región, los periodistas que realizan investigaciones vinculadas con el narcotráfico, la corrupción o incluso violaciones a derechos humanos, están en una situación de vulnerabilidad que afecta el ejercicio de la libertad de prensa.

En México, a partir de 2003, se ha registrado un incremento sostenido en el número de casos de agresiones violentas (homicidios, amenazas, lesiones, privación ilegal de la libertad y desapariciones). En ese año fueron registrados un total de 76 casos, seguidos por 92 y 93 en 2004 y 2005 respectivamente. En 2006 las cifras se incrementaron significativamente con 131 casos registrados de agresiones violentas. La información aún más preocupante es la que se desprende del número de asesinatos. Mientras que del 2001 al 2003 tuvieron lugar los asesinatos de siete periodistas, del 2004 al 2006 el número de asesinatos subió a 20 casos. De estos 20, 10 ocurrieron durante 2006, convirtiéndolo en el año con el mayor número de asesinatos de periodistas en los últimos 15 años⁹. Durante el 2007 se registraron un total de 41 agresiones.

En los casos documentados, los agentes estatales constituyen el principal perpetrador en contra de los periodistas y medios de comunicación (42%¹⁰ de los casos registrados en 2006 y 41 de los registrados en 2007). Ciertamente, en los dos últimos años también se ha presenciado el surgimiento de nuevos agentes persecutores, los grupos radicales involucrados en conflictos sociales y grupos del crimen organizado en contra de comunicadores que realizan periodismo de investigación para medios locales.

⁹ ARTICLE 19 y CENCOS. *Señalamientos sobre el Incumplimiento de las Obligaciones del Estado Mexicano en Materia de Libertad de Expresión*. México 2007, p. 5.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 6.

Los efectos nocivos de la impunidad en el ejercicio de la libertad de expresión son diversos. Ante la ineficacia en la integración de las averiguaciones previas y la falta de resultados, así como la posible colusión de las autoridades con los agresores, los y las periodistas víctimas de agresiones optan por no denunciar. La impunidad que impera debido a la incapacidad y/o falta de voluntad del Estado mexicano en investigar de manera eficaz las agresiones, desapariciones y asesinatos de periodistas, las legislaciones ambiguas e instituciones con facultades limitadas, termina por incentivar a futuros agresores. Los medios de comunicación, principalmente a nivel local, deciden no dar cobertura a ciertos temas como medida de protección. Incluso, algunos periodistas eligen no firmar sus notas y en los casos más extremos han optado por abandonar la profesión periodística. Esto permea un clima de autocensura que frena la generación e inhibe la difusión de información de interés para la sociedad.

Obligaciones estatales y ambiente de impunidad

El Estado mexicano tiene la obligación internacional de prevenir, investigar y castigar todas las violaciones a los derechos humanos ocurridas dentro del territorio nacional. Las agresiones cometidas contra las y los comunicadores se traducen en la conformación de una peligrosa espiral de violencia, impunidad y autocensura que termina por afectar el sistema democrático de México, al impedir un ambiente en el que las ideas e información estén garantizadas para la población.

El Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar en su totalidad el ejercicio pleno de los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido: “dicha obligación general se impone no sólo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares”¹¹. Esto es, sin importar quienes sean los perpetradores —crimen organizado, narcotráfico o cualquier grupo fuera de la ley—, el responsable por guardar la seguridad de los periodistas es el Estado. Además de la investigación y castigo de las agre-

¹¹ Cfr. Caso de Paz de San José de Apartadó. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando séptimo; Caso Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando séptimo; Caso Bárcena Velásquez. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando séptimo; y Caso Eloisa Barrios y otros. Medidas Provisionales, supra nota 1, considerando séptimo.

siones y asesinato de periodistas, existe la obligación del Estado de instrumentar todas las medidas para prevenir que estos deplorables actos tengan lugar.

Dada la tendencia latinoamericana a pretender resolver los problemas de la realidad a través de la ley, es pertinente establecer si la impunidad de la que gozan los crímenes contra periodistas en la región obedece a una deficiencia legislativa, o si por el contrario, pese a que existen suficientes leyes y adecuada protección normativa, estamos frente a un problema de aplicación de la ley, ajeno a la estructura legal¹².

Los ataques a la libertad de expresión, y la incapacidad y/o falta de voluntad del Estado para resolverlos, afectan no sólo la democracia sino el goce de otros derechos fundamentales por los cuales, también, el Estado es responsable. Es decir, en un contexto de impunidad como el que se vive en México, las violaciones a la libertad de expresión y prensa abren el paso a la conculcación de otros derechos fundamentales. En este contexto, es importante citar la contribución de la Declaración de Teherán (1968), aprobada por la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, para alcanzar acuerdos sobre el carácter interdependiente de todos los derechos humanos, principio universalmente reconocido en nuestros días.

La promoción, garantía y defensa de los derechos humanos sólo puede forjarse y desarrollarse a partir de una concepción integral de la totalidad de los derechos humanos, teniendo en cuenta su carácter interdependiente. Es decir, no puede haber un ejercicio pleno de la libertad de expresión en un clima de impunidad, en donde los medios judiciales resultan inefectivos y el Estado no adopta medidas para prevenir nuevos atentados en contra de las y los periodistas.

Algunos efectos nocivos de la impunidad en el ejercicio de la libertad de expresión son diversos:

Desaliento a la denuncia de los actos violatorios. Ante la ineficacia en la integración de las averiguaciones previas y la falta de resultados, así como la posible colusión de las autoridades con los agresores, los y las periodistas víctimas de agresiones optan por no denunciar.

Mensaje alentador a los agresores. En términos estadísticos, los casos que son conocidos por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, cuentan con una alta probabilidad de permanecer impunes.

¹² <<http://www.article19.org/pdfs/publications/mexico-impunity-statement-sp.pdf>>. Revisado 10 de abril de 2008.

La impunidad que impera por la incapacidad del Estado mexicano para investigar de manera eficaz las agresiones, desapariciones y asesinatos de periodistas, termina por incentivar a futuros agresores.

Autocensura. Cada vez son más los medios de comunicación, principalmente locales, que deciden no dar cobertura a ciertos temas como medida de protección. Algunos periodistas deciden no firmar sus notas y en los casos más extremos algunas y algunos han optado por abandonar la profesión periodística. Esto frena la generación e inhibe la difusión de información de interés para la sociedad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que las agresiones en contra de los profesionales de la comunicación son delitos que tienen el efecto de amedrentar a otros periodistas y a la ciudadanía en general al generar el temor de denunciar los atropellos, abusos y actos ilícitos de todo tipo.

Sociedad desinformada. La carencia de información debido a la legítima decisión de los medios de no publicar sobre ciertas situaciones en el país debido a amenazas, repercute directamente en el aspecto social del derecho de la libertad de expresión. El Estado no puede aludir a dicha decisión so pretexto de que es la única manera de protección para los periodistas.

Debilitamiento del sistema democrático. Todo país democrático necesita que el derecho a la libre expresión sea respetado a cabalidad. El diálogo, la transparencia, el flujo de información y la libertad de prensa son algunos elementos *sine qua non* para el fortalecimiento de cualquier sistema democrático.

Reflexiones finales

En este trabajo se han expuesto dos factores que contribuyen hacia una sociedad mexicana desinformada. El primero hace referencia a la función social que tienen los medios y cómo, por diversas razones, se alejan cada día más de esta responsabilidad, teniendo como resultado directo una pobre oferta informativa de interés social y público para la sociedad. El segundo se enfoca al delicado fenómeno de las agresiones a periodistas que, de igual manera, tiene un efecto negativo en los periodistas y comunicadores al momento de informar a la sociedad. Ambos factores allanan el camino para que la sociedad mexicana esté desinformada.

El debate del papel de los medios ha estado en boga en México en los últimos años a través de la discusión de la Ley de Medios. Para fortuna en su momento la

Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó, de manera categórica, que los medios sí tienen un papel social y que la legislación debía responder a este principio¹³. Aquí no se afirma que este principio es novedoso ni de autoría del autor. Lo que se refleja aquí es cómo un elemento que ha estado en discusión resulta como elemento indispensable para el círculo virtuoso de una sociedad informada, una democracia fuerte y una ciudadanía participativa.

Sin lugar a dudas el manto de impunidad en México en los casos de periodistas es inaceptable. Baste afirmarse que si el Estado tiene la intención de cumplir con sus compromisos internacionales, el mensaje que debe de enviar a los perpetradores de las agresiones y asesinatos debe de ser en el sentido de dejar claro que cualquier tipo de agresión, por menor que sea, tiene un efecto negativo en la libertad de prensa, el cual, a su vez, resulta en poca o nula información para la sociedad. Por lo tanto, en la medida en que la sociedad carezca de información, tendrá una participación social limitada, las desigualdades prevalecerán y la pobreza se agudizará. Más aún, al carecer de información, la ciudadanía pierde la capacidad de tomar decisiones sobre asuntos públicos y de gobierno.

Resulta evidente la brecha entre el discurso y la instrumentación de las garantías de los derechos humanos en México. El notable activismo del Estado mexicano en diversos foros y organismos internacionales de derechos humanos, que denota un compromiso sin cortapisas en el tema, es opacado por la falta de resultados concretos al interior del país. Las declaraciones que expresan el compromiso del Ejecutivo mexicano con la libertad de prensa y de expresión no reflejan la realidad que amenaza el ejercicio de estos derechos, ya que se ven severamente opacadas por la impunidad que gozan los agresores. Muestra de lo anterior es el incumplimiento de los acuerdos aceptados por el Estado mexicano durante el 128º periodo de audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH). Ahí, el gobierno de México aceptó la gravedad de la situación y se comprometió a “realizar todas aquellas medidas necesarias para el esclarecimiento de los asesinatos, desapariciones y agresiones en contra de periodistas, así como estudiar los medios para fortalecer a la Fiscalía y la atracción de los delitos en contra de informadores al fuero federal”.

¹³ El 29 de mayo de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales las fracciones I y II del artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT).

El derecho a defender la libertad de expresión*

Miguel Concha Malo**

En el marco de los temas de interés en materia de derechos humanos, se ubica la discusión del tema de defensores y defensoras de los derechos humanos y los retos que enfrentan en su desempeño. Es un tema que, lejos de desaparecer, se encuentra más que nunca presente en el devenir nacional, en un marco del derecho a defender la libertad de expresión. En otra línea se coloca el problema de esta libertad como una condición necesaria para la democracia, la cual actualmente en México pasa por una crisis en el sentido de los altos niveles de vulnerabilidad de los y las periodistas. México, a pesar de ser un país que actúa de una forma positiva en los organismos intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas, no ha podido garantizar la seguridad y el respeto a los defensores de derechos humanos en el país; por el contrario, el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión está en la mayor crisis a la que se ha enfrentado en bastante tiempo.

Este trabajo se enfoca al análisis del contexto en el que actualmente desarrollan actividades los y las defensores de derechos humanos así como los y las periodistas, ambos necesarios para la consolidación de la democracia mexicana.

* Este documento tiene como base la discusión del Seminario Internacional “El Derecho a Defender los Derechos Humanos y la Libertad de Expresión”, llevado a cabo en la ciudad de México el 30 y 31 de mayo de 2007. Con comité organizador: Abogados y Abogadas para la Justicia y los Derechos Humanos, Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos, Article 19, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.”, Centro Nacional de Comunicación Social

El tema de los defensores de los derechos humanos y los obstáculos que enfrentan en su desempeño es un tema que, lejos de desaparecer, se en-

Cencos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Comité Cerezo, Fundación Manuel Buendía, Geneva for Human Rights, Incide Social, Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Red Nacional de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todos y Todas”, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

** Director del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria” O.P. A.C. <miguelconcha_m@yahoo.com.mx>

cuentra más que nunca presente en el devenir nacional. México, a pesar de ser un país que actúa de una forma positiva en los organismos intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas, no ha podido garantizar la seguridad y el respeto a los defensores de derechos humanos en el país; por el contrario, el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión está en la mayor crisis a la que se ha enfrentado en bastante tiempo. La Comisión Interamericana en su último informe sobre defensores a los derechos humanos, señaló como las mayores preocupaciones a las que se

enfrentan los mismos las siguientes: ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y hostigamientos; campañas de desprestigio e iniciación de acciones penales que menoscaban el trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos; violación de domicilio y otras ingerencias arbitrarias o abusivas en instalaciones de organizaciones de derechos humanos, en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas; actividades de inteligencia dirigidas contra las defensoras y defensores de derechos humanos; Restricciones al acceso a la información en poder del Estado y a las acciones de *hábeas data*; controles administrativos y financieros arbitrarios a las organizaciones de derechos humanos; impunidad en las investigaciones de ataques sufridos por defensoras y defensores de derechos humanos¹. Esta es una lista de amenazas que no es exhaustiva, toda vez que quienes atentan contra la seguridad de los defensores encuentran siempre formas distintas para tratar de impedir su labor.

Las y los defensores de los derechos humanos, luchadores sociales y periodistas, desempeñan actividades que en el ejercicio de derechos y reivindicación de los mismos, les generan graves violaciones a los derechos humanos, poniendo en riesgo sus vidas, su seguridad y la continuación de sus trabajos.

Toda persona individual o colectivamente tiene derecho a formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, o para afiliarse a ellos o participar en sus trabajos, y a comunicarse con ese propósito con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, tal y como lo establece el artículo 5 de la *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas*, conocida como la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos en el sistema de Naciones Unidas aprobada por México; así como de su derecho individual y colectivo a “estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros me-

dios adecuados”, como también se asienta en el inciso c) del artículo 6 de ese mismo instrumento internacional de protección a los derechos humanos.

Estas violaciones últimamente se han dado como consecuencia de la continuidad del modelo de desarrollo económico, que ha determinado, en condiciones más adversas, que los distintos gobiernos adopten políticas públicas que no satisfacen los derechos humanos en su integralidad. Ello ha venido trayendo consigo paulatinamente la criminalización creciente de la protesta social, que a través de los medios coloca y refuerza en la opinión pública el estereotipo de que las y los defensores de derechos humanos y los luchadores sociales son delincuentes, con la consiguiente represión por parte de los gobiernos estatales y del gobierno federal, como respuesta a sus legítimas demandas. Al respecto se debe destacar que la seguridad y la lucha contra la delincuencia organizada han sido señaladas como prioritarias para el actual gobierno, sin tener una postura clara de que las mismas se buscarán en el marco del respeto a los derechos humanos; por el contrario, ha habido diversas acciones que muestran claramente que los derechos humanos pasan a un segundo término cuando se trata de conseguir resultados en la lucha contra el crimen, sin considerar que no se trata de cuestiones contrarias, por el contrario es la complementariedad de las mismas y el respecto irrestricto de los derechos de la población lo único que puede garantizar seguridad.

El trabajo de las y los defensores, visibiliza y cuestiona la actuación ilegal y política de las autoridades en sus distintos niveles, y pone de manifiesto la creciente desigualdad imperante en el país, que contradice la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que están frecuentemente a la base de las graves violaciones a los derechos civiles y políticos, y es por ello visto como una amenaza por los poderes que mantienen esa situación. Todo ello pone además en riesgo el ejercicio de libertades públicas imprescindibles en una sociedad y un Estado democráticos, como los derechos a la información y a la libertad de expresión, así como el derecho a la seguridad pública, todo ello sin conculcar las garantías individuales establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos ratificados por México.

Bajo otra mirada, que complementa, no puede tampoco negarse que en el marco de la información veraz sobre estos hechos, de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, muchos comunicadores y perio-

¹ Informe: Sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2006.

distas, así como algunos de sus medios, han venido también siendo objeto de represión por parte de las autoridades y de encarnecimiento agresivo por parte de las mafias de delincuentes, para inhibir su derecho a la información y a la libertad de expresión, así como el ejercicio del derecho a la información de la sociedad. México, en efecto, ocupó el año pasado el segundo lugar mundial en graves violaciones a los derechos humanos de periodistas, únicamente después de Irak y antes, por ejemplo, de Colombia y Guatemala. Contrariamente a ello, el Estado mexicano se ha obligado nacional e internacionalmente a proteger el ejercicio individual y colectivo, a defender los derechos humanos y el ejercicio democrático de las libertades públicas.

Por otro lado, el artículo 6 de la Declaración mencionada establece a este respecto lo siguiente: “Toda persona tiene derecho, individualmente o con otras: a) a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos; b) conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; c) a estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados”.

Ello no obstante, las y los defensores y las y los luchadores sociales hacen frente a detenciones arbitrarias, detenciones ilegales, amenazas de muerte, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, hostigamientos, censuras, descalificaciones, declaraciones públicas de desprestigio, vigilancia permanente, robo de información o de bienes, fabricación de delitos, etc., dirigidas contra sus personas, y en ocasiones contra sus propias organizaciones o los movimientos en los que participan, afectando incluso a sus compañeros y a su entorno familiar. Todo ello con el fin de silenciar o paralizar momentánea o permanentemente su importante labor. De acuerdo con la Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, los periodistas sólo en el último año han sido víctimas de asesinatos,

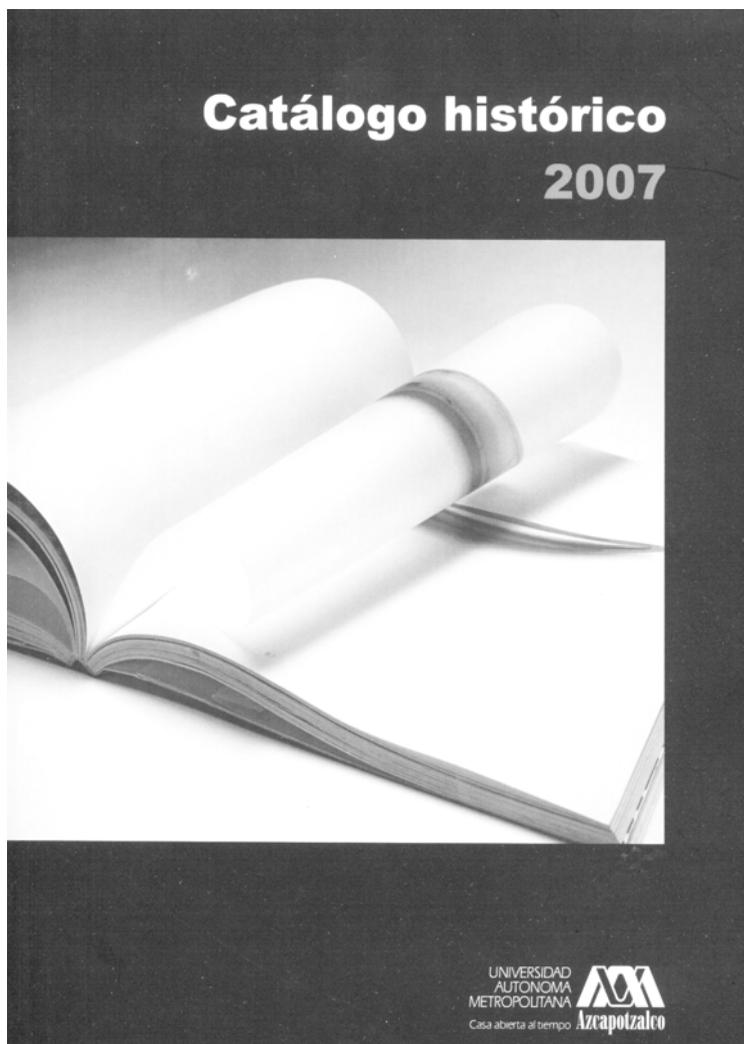
detenciones, atentados, agresiones físicas, y amenazas y actos de intimidación, que en general han quedado impunes, para inhibir o impedir su actuación y el derecho a la información de la sociedad.

Los defensores de derechos humanos, luchadores sociales y periodistas tienen que invocar la existencia de instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente la *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*, conocida como Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, aprobada por Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998, y firmada por México, a la que nos hemos referido.

Como se ha dicho, esta Declaración reconoce abiertamente su labor, expone sus derechos y establece la responsabilidad primordial y el deber de los Estados para proteger, promover y hacer efectivo el derecho a defender los derechos humanos. A nivel regional también se reconoce, se protege y promueve este derecho inalienable de toda sociedad y Estado verdaderamente democrático, pues en junio de 1999 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la resolución titulada *Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, y el año 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó además la Unidad Funcional de Defensores de Derechos Humanos.

La obligación del Estado no debe limitarse, sin embargo, al mero reconocimiento formal de la existencia de estos instrumentos internacionales, sino sobre todo a las medidas y programas que implemente para que las y los defensores puedan seguir defendiendo los derechos humanos frente al Estado y otros agentes violadores de los mismos. Aunque también las propias organizaciones deben articularse entre ellas, hacer sinergias con los organismos públicos de protección de los derechos humanos, y crear conjuntamente estrategias para prevenir y enfrentar situaciones de represión y de riesgo.

En diversos espacios de la sociedad civil mexicana, se ha coincidido en que los peligros que enfrentan los defensores de los derechos humanos son muy variados; sin embargo hay algunos que destacan sobre las demás y que dada su trascendencia, nos referiremos a ellos de manera más puntual: persecuciones; amenazas verbales y por teléfono y vía correo electrónico; golpes; hostigamiento; vigilancia sobre los miembros de las organizaciones; intervención telefónica; rondines de coches sin placa, alrededor de oficinas y



domicilios personales. También se han documentado agresiones físicas, intentos de homicidio y amenazas de muerte. En zonas rurales o indígenas se dan amenazas por parte de los caciques, inclusive de muerte y disparos al aire, así como en zonas altamente militarizadas.

Por otro lado destaca la criminalización del trabajo de defensa de los derechos humanos, ya que se les acusa de secuestrar vías de comunicación, de secuestro y delincuencia organizada. También se halla el desprestigio a las organizaciones, por medio de campañas la descalificación del trabajo en la que también se ubican como acciones frecuentes vehículos estacionados fuera de ofi-

cinas, que vigilan y toman fotografías y hacen videograbaciones.

Para enfrentar estas situaciones, las organizaciones civiles de derechos humanos han definido algunas estrategias de seguridad como: no abandonar la estrategia jurídica; realizar la defensa legal, sin menospreciarla y sin dejar la denuncia pública; y el uso de mecanismos internacionales, con base en el sustento debido para que la agresión al defensor o defensora no quede impune o se declare inexistente. También se ha colocado la necesidad de realizar alianzas estratégicas entre organizaciones civiles, los académicos, la prensa, los movimientos sociales y organismos públicos de derechos humanos. Todo ello en un marco en el que el Estado no se muestra garante de las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades de las y los defensores.

Dada su importancia en la descripción de la situación que guarda en el país la vigencia de los derechos humanos, en particular el derecho a defenderlos individual o colectivamente, y el ejercicio de la libertad de prensa y el derecho a la información de los periodistas y de la sociedad, se debe de exigir al Estado que cumpla con las obligaciones que los tratados internacionales le imponen; y no sólo los tratados internacionales, el Estado está obligado a garantizar el libre ejercicio de la profesión y las actividades de los defensores y periodistas. Y para

tal efecto, debe implementar las medidas necesarias para asegurar su integridad. Más importante aún es que tiene que cesar de acusar a los defensores de derechos humanos y movimientos sociales que no coincidan con sus propuestas, pues la base de la democracia es la pluralidad de ideas y la forma de hacerlas valer.

Las y los defensores de derechos humanos, así como los periodistas, son actores fundamentales para la consolidación de la democracia, y es responsabilidad del Estado asegurar las condiciones para su ejercicio, ya que sin ello sólo se generan grandes alertas y pendientes en la agenda social.

Crímenes de Estado y derechos humanos en México

Luis Arriaga Valenzuela*

La lucha contra la impunidad en los crímenes de Estado ha sido una de las preocupaciones centrales del movimiento de derechos humanos en América Latina. La añeja demanda por conquistar justicia, verdad y reparación en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, ha estado presente en casi todos los países de la región latinoamericana que, habiendo estado inmersos en un contexto de violencia o limitación de las libertades civiles, han transitado a un escenario de aparente ausencia de violencia. Este artículo aborda el tema de los pendientes del pasado frente a los crímenes de Estado cometidos durante las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta; las víctimas, sus familiares y las organizaciones de derechos humanos han mantenido, por años, esas legítimas exigencias: justicia, verdad y reparación.

La lucha contra la impunidad en los crímenes de Estado ha sido una de las preocupaciones centrales del movimiento de derechos humanos en América Latina. La añeja demanda por conquistar justicia, verdad y reparación en los casos de graves violaciones a los derechos humanos ha estado presente en casi todos los países de la región que, habiendo estado inmersos en un contexto de violencia o limitación de las libertades civiles, han transitado a un escenario de aparente ausencia de violencia.

Aunque en diversos países han sido producidas importantes experiencias para cumplir los requisitos de verdad, justicia y reparación, no existe una fórmula única aplicable en los distintos contextos. En la mayoría de los casos ha existido tensión entre el grado de impunidad que una sociedad está dispuesta a otorgar y la urgencia de alcanzar acuerdos que permitan la superación de la violencia. En la práctica el nivel de impunidad es muy elevado (Irlanda del Norte, Sudán, Uganda, Sierra Leona, Camboya, etcétera) debido a que los Estados suelen ser muy reacios a reconocer sus responsabilidades.

México no ha sido, en este tema, excepción. Frente a los crímenes de Estado cometidos durante las décadas de

los años sesenta, setenta y ochenta, las víctimas, sus familiares y las organizaciones de derechos humanos han mantenido, por años, esas legítimas exigencias: justicia, verdad y reparación.

En nuestro país, cabe recordar, la escena política de la segunda mitad del siglo XX estuvo marcada por la hegemonía de un partido de Estado. Bajo ese régimen, caracterizado por el autoritarismo y la opacidad, la disidencia política fue criminalizada y perseguida. Desde mediados de los sesenta la violencia estatal fue en ascenso hasta culminar con la aplicación de un virtual estado de excepción en contra de quienes, en ese momento, fueron considerados enemigos del Estado y que amenazaban la seguridad nacional:

* Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. <direccion@centroprodh.org.mx>.

campesinos, estudiantes, luchadores sociales independientes o integrantes de movimientos insurgentes.

Desapariciones forzadas, torturas y ejecuciones extrajudiciales fueron cometidas sistemáticamente. De las masacres de estudiantes en 1968 y 1971, al período denominado “Guerra Sucia”, quedó trazada una línea de continuidad definida por las violaciones a los derechos humanos y la impunidad; ése es, sin duda, el saldo determinante del juicio que hoy pesa sobre los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo. Las medidas de represión aplicadas para disolver a los movimientos de oposición incluyeron la reclusión en cárceles clandestinas, injerencia del Ejército y actuación de la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS). Durante dicho período persistió un patrón constante de violaciones de derechos humanos: tortura, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales. Los gobiernos priístas que precedieron a López Portillo guardaron silencio, pese a constantes reclamos de víctimas y familiares.

Después de décadas de lucha contra el olvido, la caída del PRI en el año 2000 permitió pensar que el primer gobierno de alternancia podría realizar investigaciones serias sobre estos hechos, sancionar a los responsables, reparar el daño integralmente a las víctimas sobrevivientes y familiares, y tomar medidas de no repetición. La necesidad de hacer frente al pasado para avanzar hacia un régimen democrático alentaba esta expectativa; para ser efectiva, la transición mexicana debía incorporar en su agenda la rendición de cuentas en relación con los crímenes del pasado.

La expectativa era válida: la defensa del derecho a la verdad, del derecho a la justicia y del derecho a la reparación integral resulta particularmente relevante en contextos de cambio de régimen político. En tales situaciones justicia y verdad suelen ser vistas desde el prisma de la “justicia de transición”¹. Esta perspectiva enfatiza la necesidad de considerar y crear los complejos procesos median-

¹ La justicia de transición se refiere al desarrollo, el análisis y la aplicación práctica de estrategias para confrontar experiencias históricas de violaciones sistemáticas a derechos humanos, con el fin de alcanzar justicia integral y sentar las bases para un futuro más democrático. La denominación justicia de transición o transicional no supone una sola manera de llevar a cabo este proceso, se trata de una categoría útil para agrupar distintas experiencias similares. Véase *Memoria del Seminario internacional Comisiones de verdad: tortura, reparación y prevención, y del Foro Público de Comisiones de la Verdad: perspectivas y alcances*, editado conjuntamente por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Asociación para la Prevención de la Tortura (Suiza), la Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (Chile) y el Centro Prodh, México, 2003.

te los cuales se afronta el pasado para garantizar justicia, verdad y reparación, a la vez que son generadas las condiciones para lograr transformaciones de orden social y político propias de la normalización democrática.

Vicente Fox parecía consciente de ello. Durante su campaña presidencial aludía al tema y en su discurso de toma de posesión se refirió a él explícitamente:

Ninguna relación con el pasado es saludable si no está fincada en la verdad. Sin sustituir a las instancias de procuración e impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos [...]. No habrá piadoso olvido para quienes delinquieron; tampoco habrá tolerancia para quienes pretendan continuar con privilegios hoy inaceptables [...] ².

El operativizar estas palabras a los hechos tardó en ocurrir y, cuando lo hizo, su intento resultó desafortunado. En 2001 el gobierno de Fox creó la *Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado*, conocida por sus siglas como Femospp. Dicha instancia fue la respuesta institucional al legado de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, actos de tortura y múltiples violaciones a derechos humanos ocurridas en el contexto de represión contra la disidencia política en los años sesenta, setenta y ochenta.

La creación de la Femospp se dio tras múltiples debates en torno a la conveniencia de conformar una Comisión de la Verdad. Quienes desde la sociedad civil impulsaban esta propuesta anticipaban que una agencia del ministerio público difícilmente podría ser un mecanismo idóneo. Desde el inicio, organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos como el Centro Prodh señalamos algunas de sus limitaciones, entre otras: a) el nombramiento de un fiscal que carecía de reconocimiento entre los actores involucrados en el tema; b) la adscripción de la Femospp a la Procuraduría General de la República (PGR), dirigida en ese entonces por un militar en activo, el general Rafael

² Discurso de toma de posesión del Presidente Constitucional de México, Vicente Fox Quesada, 1° de diciembre de 2000, portal de internet de la Presidencia de la República, última consulta en mayo de 2005.

Macedo de la Concha, quien a la postre sería vinculado con personajes implicados en la represión de la década de los setentas; c) la ambigüedad de su mandato; d) el escaso y poco calificado empleo del derecho internacional de los derechos humanos en sus investigaciones y sus argumentaciones; e) la falta de capacitación del personal; y f) la ausencia de una estructura interdisciplinaria apropiada para investigar crímenes ocurridos varias décadas atrás.

Aún a pesar de sus limitaciones, la Femosp era la única vía abierta por el Estado para dar cauce a la veterana demanda de justicia. De ahí que algunas víctimas, familiares y organizaciones decidiéramos acudir a esa instancia para documentar los alcances de su eficacia. El Centro Prodh asumió, en estrecha colaboración con familiares de víctimas, la defensa de algunos casos graves de violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado. A continuación describo algunos de ellos:

1. *Alicia de los Ríos*. Pertenecía a la extinta Liga Comunista 23 de septiembre. Fue detenida el 5 de enero de 1978 en la colonia Nueva Vallejo, en la ciudad de México por agentes de la División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia, después de un enfrentamiento a tiros en el que resultaron ultimadas tres personas y cuatro fueron detenidas (incluyendo a Alicia de los Ríos). Se presume que iba herida. Aunque hubo testigos de su detención, todas las corporaciones policiales afirman que no saben de su paradero. En un informe sobre el programa de presuntos desaparecidos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señala que obtuvo un documento dirigido al entonces Director Federal de Seguridad, que carece de nombre y firma del emisor (fechado el 1° de febrero de 1978), en donde se le informa de patrullajes efectuados por miembros de la DFS y de la Brigada Especial, en uno de los cuales fue detenida Alicia de los Ríos. Otros documentos contienen pistas sobre su detención.

En la recomendación 26/2001, la CNDH concluye que la extinta DFS y la Brigada Especial conculcaron a la señora Alicia de los Ríos Merino el derecho a la seguridad jurídica, así como los derechos a la libertad personal y a una defensa adecuada. El 26 de junio de 2002, la familia de los Ríos Merino, el Comité de Madres de Presos Políticos y Desaparecidos de Chihuahua y el Centro Prodh presentamos una denuncia de hechos ante la recién creada Fiscalía Especializada. A la fecha no existe ningún avance en las investigaciones. Sigue sin conocerse el paradero de Alicia de los Ríos.

2. *Familia Guzmán Cruz*. Entre 1974 y 1976, en diversos lugares de Michoacán, Guerrero y el Estado de México fueron detenidos Amafer, Solón Adenauer, Venustiano y Armando Guzmán Cruz, así como su padre José de Jesús Guzmán Jiménez. Armando y Amafer pertenecían al extinto Movimiento Armado Revolucionario (MAR), los otros familiares desaparecidos no pertenecían a movimiento u organización alguna. Amafer fue detenido el 16 de julio de 1974 por agentes de la DFS en Morelia, Michoacán. Junto con otras personas detenidas, fue trasladado a la XXI Zona Militar y posteriormente a la DFS en la ciudad de México. Armando fue detenido el 19 de julio en su domicilio, en Ciudad Netzahualcóyotl, al parecer por miembros de la Brigada Blanca de la DFS. El 24 de julio del mismo año fueron detenidos en Tarejero, municipio de Zacapu, Michoacán, José de Jesús y sus hijos Venustiano y Solón Adenauer; fueron trasladados a la ciudad de México. Venustiano fue liberado antes de ser trasladado a la DFS y fue nuevamente detenido y desaparecido en junio de 1976.

No obstante las reiteradas gestiones para la búsqueda de estas cinco personas, el Estado mexicano de manera sistemática ha negado la información acerca de su paradero. El 29 de mayo de 2002 la familia Guzmán Cruz, la Fundación Diego Lucero y el Centro Prodh presentamos una denuncia de hechos ante la Femosp. En agosto de 2005 concluyó la Averiguación previa en la cual se acredita la desaparición de la familia Guzmán Cruz por agentes estatales.

3. *Diego Lucero*. Fue detenido y presentado por agentes judiciales ante otros compañeros, entre ellos Marco Rascón; sin embargo, su deceso fue publicado en los medios de comunicación con la versión de haber sido abatido en un enfrentamiento. Incluso la entrega del cadáver a su familia fue condicionada a que no se abriera el féretro; familiares que lograron hacerlo, vieron claras muestras de tortura en su cuerpo.

Diego Lucero Martínez era un dirigente social de 28 años, padre de cuatro menores, pasante de ingeniería y reconocido líder estudiantil; apoyó la toma del cuartel militar Maderas el 23 de septiembre de 1965. Fue ejecutado extrajudicialmente en la ciudad de Chihuahua el 16 de enero de 1972. Había sido detenido un día antes por la policía judicial estatal y posteriormente interrogado por agentes de la DFS. Junto con la Fundación Diego Lucero, el Centro Prodh presentó denuncia judicial ante la Femosp el 14 de abril de 2005. La averiguación previa sigue en proceso de integración en la Coordinación

General de Investigaciones de la Procuraduría General de la República.

4. *Faustino Jiménez Álvarez*. Fue detenido el 17 de junio de 2001 en su domicilio, ubicado en Tierra Colorada, municipio de Juan R. Escudero, Guerrero, por miembros de la Policía Judicial del estado. Momentos después, Enedina Cervantes, esposa de Faustino, y Antonieta Jiménez, acudieron a la comandancia de la Policía Judicial del estado para preguntar por Faustino; le respondieron que no se encontraba allí pues ellos no habían realizado operativo alguno y responsabilizaron a funcionarios de la misma policía destacados en Ciudad Renacimiento, Acapulco, Guerrero.

Faustino fue acusado de haber participado en el secuestro de José Valle. Dos días antes de su detención, José Valle fue rescatado por policías judiciales en un operativo en que fueron detenidas cuatro personas recluidas en el Centro de Readaptación Social de Acapulco. Sin embargo, Faustino, acusado del mismo delito, no se encuentra entre los indiciados. Sus familiares han acudido a la Procuraduría General de Justicia y a varias comandancias de la policía judicial, sin embargo nadie les ha informado sobre el paradero de Faustino.

En los archivos fotográficos de la Policía Judicial, Enedina Cervantes reconoció a dos de los agentes que ejecutaron el operativo de captura. Después de más de un año, de manera incompleta la Agencia del Ministerio Público ejerció acción penal contra Fidel Morales y Manuel de Jesús Noriega por el delito de secuestro, pero no se ejerció acción penal en contra de otros sujetos de la misma corporación y otros particulares que intervinieron en los hechos. El 29 de octubre de 2002 se dictó auto de formal prisión a Fidel Morales. El 27 de enero de 2003 se dictó orden de aprehensión contra Arturo y Raúl Valle por secuestro en agravio de Faustino Jiménez. Sin embargo estos no han sido capturados. Actualmente el caso se encuentra en proceso de fondo ante la CNDH.

El caso de Faustino Jiménez, como muchos otros, pone al descubierto que el tema de los desaparecidos no sólo corresponde a los años 70 u 80.

En cada uno de los casos los familiares habían sostenido por años la exigencia de justicia; en cada uno de ellos, también, había prevalecido la impunidad.

A partir de que fueron presentadas las denuncias corespondientes, la coadyuvancia se ejerció activamente ante

la autoridad ministerial. No obstante, los meses y los años transcurrieron sin que hubiera avances sustantivos. Lo mismo ocurrió con la gran mayoría de los casos investigados por la Femosp; excepción hecha de las masacres estudiantiles de 1968 y 1971.

Si bien los denunciantes anticipábamos las limitaciones de la Femosp, pocos imaginábamos que hacia el final del sexenio los resultados serían tan magros. Sergio Aguayo afirmó, respecto de la actuación de la Fiscalía, que la Femosp había servido para decretar “una amnistía de facto”³ en detrimento de los derechos, individuales y colectivos, a la justicia y a la verdad. Los números parecen darle la razón: de acuerdo con la prensa, la Femosp habría ejercido acción penal sólo en cuatro casos, dejando pendientes y sin ninguna resolución ministerial más de 550.

Pero la responsabilidad por este incumplimiento no es atribuible únicamente a la Femosp. Otros actores con responsabilidad en el tema tampoco estuvieron a la altura: el titular del Ejecutivo fue dubitativo cuando, frente a la posibilidad de llevar a la justicia a los criminales del régimen priísta, omitió realizar las adecuaciones normativas necesarias para propiciar procesos acordes al derecho internacional de los derechos humanos; por su parte, el Poder Judicial aplicó criterios sospechosamente formalistas cuando se le sometieron casos relacionados con la impunidad en crímenes del pasado; finalmente, el Ejército optó por negarse al escrutinio ciudadano y mantuvo su tradicional hermetismo.

El saldo de la Femosp distó de ser positivo. Diversas organizaciones de familiares, de víctimas y de derechos humanos así lo evidenciamos en el balance titulado *Compromisos quebrantados, justicia aplazada*⁴. En este documento concluimos afirmando que la obligación del Estado mexicano de garantizar justicia, verdad y reparaciones persistía, y que para ser satisfecha eran precisas acciones concretas por parte de cada uno de los poderes. Entre éstas señalamos la necesidad de conservar una Fiscalía Especial para la investigación de estos delitos —previa evaluación y perfeccionamiento de lo realizado hasta entonces por la Femosp— y la creación de una comisión de esclarecimiento histórico capaz de sentar las bases para el reconocimiento público de la responsabilidad del Estado por las violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado.

³ Aguayo, Sergio y Treviño Rangel, Javier, “Ni verdad, ni justicia”, *Revista Proceso*, Noviembre 12 de 2005.

⁴ Puede consultarse en <www.centroprodh.org.mx>.

En contraposición a las recomendaciones, a finales de noviembre de 2006, el entonces Procurador General de la República, Daniel Cabeza de Vaca, emitió un acuerdo por el que la Fiscalía fue desaparecida. No importó para ello que existieran averiguaciones previas y procesos penales en curso, ni que el derecho colectivo a la verdad, justicia y reparación estuviesen incumplidos. Llegado su turno, el gobierno encabezado por Felipe Calderón eligió perpetuar la impunidad y restar importancia al tema: el cierre de la Femospp fue refrendado por el nuevo Procurador, Eduardo Medina Mora, en marzo de 2007.

Desde entonces el trabajo desarrollado por la Femospp quedó bajo la dirección de la Coordinación General de Investigaciones de la PGR, responsable entre otras tareas de investigar delitos patrimoniales, sin que haya una postura del gobierno acorde a la relevancia del tema. Dicho desdén da una idea del compromiso de este gobierno con el combate a la impunidad.

La actitud gubernamental, pese a todo, no ha socavado la organización de las víctimas y organizaciones de derechos humanos que mantienen sus exigencias. Durante el sexenio calderonista, además, se ha verificado dolorosamente la necesidad de emprender acciones tendentes a la erradicación definitiva de crímenes atroces como la desaparición forzada: como en el pasado, hoy se denuncia pública y legalmente la desaparición de integrantes de organizaciones políticas armadas. Es claro, pues, que la investigación y el procesamiento de tales violaciones a los derechos humanos es un asunto de actualidad.

En este panorama, algunos signos alimentan la esperanza: recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la jurisdicción de la Corte Interamericana el caso de Rosendo Radilla, líder campesino de Guerrero desaparecido por el Estado en los años setenta. Su caso, acompañado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., es emblemático de la represión orquestada durante la "Guerra Sucia", particularmente en el estado de Guerrero. Será la primera vez que el Estado mexicano afronte ante la Corte su responsabilidad por crímenes cometidos durante el régimen priísta.

Hacia el futuro, las consecuencias del proceso seguido ante la Corte Interamericana, los avances de la defensa ante las instancias nacionales y, sobre todo, la organización colectiva de víctimas, familiares y organizaciones, serán decisivos para mantener la memoria y evitar que la exigencia de justicia se desdibuje.

Frente al silencio y el desdén gubernamentales debe insistirse en la necesidad de alcanzar verdad, justicia y reparación; por otra parte el gobierno está obligado a tratar con este pasado si realmente quiere evitar que asuntos tan dolorosos se repitan. Para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, el Estado mexicano debe adoptar las medidas necesarias para investigar, impedir violaciones, garantizar el acceso a la justicia efectiva y proporcionar recursos para la reparación.

Mientras este pasado no sea abordado, las víctimas y sus familiares no tendrán un lugar para sus voces, para su ira y para sus experiencias. La búsqueda y el reconocimiento de la verdad son el único camino para evitar la amnesia colectiva que daña al cuerpo político, pero es también una ilusión, porque un pasado no resuelto:

ofrece oxígeno a la impunidad y contribuye a generar nuevas violaciones masivas a los derechos humanos, con lo que se hace inocultable que esos crímenes, lejos de ser cosa del pasado, como lo sugiere el *mutis* oficial, son de aquellas cuestiones del presente que inciden definitivamente para orientar el país hacia un futuro democrático o uno autoritario⁵.

En el Centro Prodh estamos convencidos de que en ello se juega una parte importante de la consolidación democrática en México. Justicia, verdad y reparación son indispensables para superar el legado de un pasado violento y autoritario. Ante ello, partir de la voz de las víctimas y sus familiares se vuelve una prioridad:

no hemos sido vencidos, no han podido callarnos, seguimos vivos, a pesar de todo lo que nos han hecho. Los desaparecidos deben ser presentados. Hay una deuda enorme que nunca podrá pagar el gobierno...⁶

Volver hoy y siempre al pasado y recuperar las historias de represión y sufrimiento, lejos de constituir un ejercicio estéril, son expresión de una opción firme por las víctimas, realizada con la confianza de que su memoria nos permitirá poner un alto a la infamia.

⁵ Miguel Sarre, en el Prólogo al Informe del Centro Prodh: *Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, México, 2008.

⁶ Luis Hernández Navarro. *En sentido contrario*. La Jornada Ediciones, 2008.

Publicaciones de la UAM-Azcapotzalco

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Para adquirirlas
puede dirigirse a
las librerías de la
UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Informes:

UAM-Azcapotzalco, DCSyH
Coordinación de Difusión y
Publicaciones. Tel. 53 18 91 09
web.[www.azc.uam.mx/csh/
publicaciones](http://www.azc.uam.mx/csh/publicaciones)
e_mail:ldr@correo.azc.uam.mx

Septiembre-diciembre 2007

año 22 número 65

ISSN 0187-0173

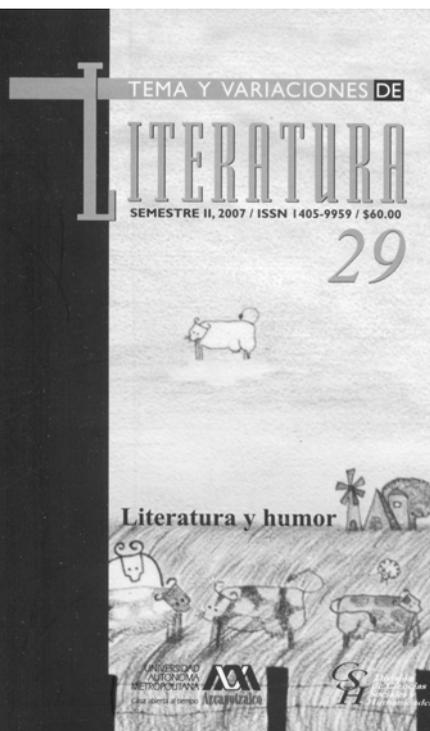
sociológica

Estrategias de producción y difusión
del conocimiento entre los académicos



División
de Ciencias
Sociales y
Humanidades
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Calle Alameda s/n. Azcapotzalco



Derechos humanos y linchamientos en México

Raúl Rodríguez Guillén*
Juan Mora Heredia*

Los distintos órganos encargados de impartir justicia no cumplen a cabalidad con las funciones para las cuales fueron estatuidos, creando un clima de indefensión de la sociedad frente a los órganos del poder y de no credibilidad en las instituciones y menos aún en los encargados de administrar la justicia. Lo anterior ha provocado reacciones violentas de la sociedad que ponen en entredicho al Estado de Derecho. Es necesario agilizar la procuración de justicia, hay que fortalecer rápidamente la cultura de derechos humanos en el país, que se conozca la ley, se aplique la cultura de la legalidad y que la procuración de justicia se haga más eficiente. El camino más corto es el camino que señala que es necesario corregir prepotencia, abuso de autoridad, así como negligencia y corrupción; son los linchamientos expresión de lo que es necesario corregir, de que la sociedad lanzó un ya basta a las autoridades y que toca a éstas corregir el camino. De lo contrario, tendremos que aceptar que el espíritu de Fuenteovejuna se impuso al Estado de Derecho.

Es lugar común en México señalar la complicidad entre policías y ladrones, entre ministerio público y ladrones o bandas organizadas, entre jueces y todo tipo de delincuentes, así como entre líderes políticos y/o religiosos y delincuentes, y es precisamente esa simbiosis entre autoridad y quien viola la ley la que más ha erosionado la confianza de la sociedad en quien representa la autoridad y algunas instituciones, dando pie a la espiral de la violencia que mina algunos de los fundamentos del Estado de Dere-

cho. Al mismo tiempo es de señalar que son la impunidad, el abuso policiaco, y la desconfianza de la sociedad en algunas autoridades la razón de la crisis que hoy se manifiesta con acciones colectivas de carácter violento, particularmente en los linchamientos.

Es también la espiral de la violencia una de las causas de la irritación social, la pérdida de la seguridad de los bienes, la vida y la dignidad, que ponen a individuos y grupos sociales en una situación de indefensión y agravio permanente, que aunado a la desconfianza en las autoridades ha dado paso a la violencia colectiva de grupos indiferen-

ciados que, abusando del anonimato que da el actuar en forma colectiva, desfogan la furia, antes contenida, bajo la forma de linchamientos.

Decir que la acción anónima y espontánea es sinónimo de irracionalidad, o bien que carece de planeación, es querer negar las implicaciones de la acción colectiva de carácter violento, que pone en duda a la autoridad misma y en cada linchamiento expresa su rechazo a la negligencia, corrupción, abuso policiaco, falta de probidad de ministerios públicos, jueces y de los mismos gobernadores de los estados de la República Mexicana.

* Profesores-Investigadores, Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Los linchamientos no son cosa de hoy, pero tampoco se debe esperar a que sucedan para tomar medidas. Las acciones del gobierno deben ser una mejor procuración de justicia (pronta y expedita), una mayor preparación de los integrantes de las corporaciones policíaca y del ministerio público, un eficaz combate a la delincuencia tanto individual como organizada, así como a la corrupción de policías, ministerios públicos, jueces y toda clase de funcionarios.

Los linchamientos, sin embargo, expresan el malestar de fragmentos de la sociedad que no solamente han perdido la confianza en las autoridades, sino que también han identificado al linchamiento como una forma de poner coto a la delincuencia y han logrado llamar la atención de los medios de comunicación, de la jerarquía de la Iglesia Católica, de magistrados, diputados y senadores, así como de la sociedad, no sólo en México, sino también a nivel internacional.

Son muchas y variadas las voces que se alzan en contra de la violencia y que al mismo tiempo señalan uno o varios de los motivos de la violencia misma, al mismo tiempo que llaman la atención sobre *la falta de autoridad*, la debilidad de las instituciones o la crisis de valores y si consideramos otros tipos de violencia, podemos afirmar que también se encuentra en crisis el Estado de Derecho y particularmente el monopolio de la violencia de carácter legítimo.

Derechos humanos y linchamientos

Los linchamientos, como hemos señalado líneas arriba, expresan rechazo a funcionarios e instituciones; *son una de las formas que fragmentos de la sociedad utilizan para indirectamente linchar a las autoridades y sus símbolos, al mismo tiempo que ocupan el lugar que las autoridades, tanto legales como tradicionales, han dejado de ocupar. La violencia es siempre un recurso extremo, es el último, por medio del cual se dramatizan las demandas de grupos que frente a la negligencia de las autoridades emplean para llamar la atención.* Es de señalar que los linchamientos no son justificables desde ningún punto de vista, pero no podemos dejar de observar que son un recurso extremo, polémico y condenable.

Para los organismos encargados de la defensa de los derechos humanos, *los linchamientos ponen el acento en la necesidad de lograr una justicia pronta y eficaz, al mismo tiempo que llaman la atención de las autoridades policíacas y judiciales, lo mismo que políticas.*

La justicia es un valor superior que implica interacción entre grupos de individuos y es pilar de la convivencia humana, pero es además un objetivo profundamente enraizado desde el surgimiento del Estado liberal y democrático, ya

que tiene como elemento constitutivo la protección de los derechos fundamentales, de los derechos humanos; por ende, la justicia se materializa en la protección de tales derechos por medio del entramado institucional del Estado. La erosión del Estado de Derecho, que puede presentarse de diversas maneras, socava la defensa de los derechos humanos y permite que la violencia exprese la crisis de la aplicación de la ley, al mismo tiempo que de sus instituciones.

Para algunos miembros de la Comisión Nacional y las estatales de Derechos Humanos, el tema de los linchamientos ha merecido diversos comentarios, así como recomendaciones en algunos de los casos más sonados en los medios de comunicación; decir que los linchamientos son en sí una violación a los derechos humanos obliga a buscar la causa de los linchamientos y el papel de las autoridades frente a dicho fenómeno. (véase Cuadro 1). Toda recomendación de las Comisiones de Derechos Humanos implica reconocer culpabilidad por negligencia u omisión de parte de la autoridad.

En tal sentido, Jorge Madrazo Cuéllar (siendo Ombudsman Nacional de los Derechos Humanos) refiriéndose a los linchamientos, señalaba que *“la ley prohíbe que las personas se hagan justicia por propia mano; las personas no pueden actuar delinencialmente ante los delincuentes; eso, con independencia de que es necesario que los sistemas de procuración y administración de justicia trabajen de una manera más ágil, más eficiente”*¹; el no respeto a la ley, a la autoridad, o al Estado expresa la crisis misma del poder político, del orden. Llevar a la práctica “el hacer justicia por propia mano”, es sinónimo de poner en tela de juicio a los órganos encargados de aplicarla, es en suma *expresión de crisis de autoridad.*

Cuestionar la autoridad, las instituciones, las leyes o al mismo Estado de Derecho, implica reconocer fallas en la aplicación de la ley, negligencia de los responsables de aplicarla, pero es ante todo falta de legitimidad, falta de autoridad, en el sentido planteado por Max Weber: cuando individuos o fragmentos de la sociedad han dejado de creer en quienes tienen la responsabilidad de mantener el orden, considerando que quienes tienen como función aplicar la ley han cedido, erosionando los fundamentos inmediatos de las instituciones, no podemos menos que señalar el vacío que se genera entre sociedad y representantes de las instituciones. Es precisamente este vacío generado entre sociedad y autoridad el que posibilita la acción violenta, al margen y aún en contra de la ley, de las instituciones y sobre todo de miembros de la misma sociedad, como sucede en casi todos los casos de linchamiento.

¹ “Muestran los linchamientos la falla en los sistemas de justicia: opina el Director de la Facultad de Derecho”, *La Jornada*, 11 de septiembre de 1996, p. 14.

Al respecto Emilio Álvarez de Icaza, actual Ombudsman de la ciudad de México, tiene razón cuando señala que: “*El grupo de milpaltenses que decidió hacer justicia por su propia mano lanzó un mensaje directo a las autoridades de que la justicia no funciona*”, o expresado de manera diferente, pero en el mismo sentido, por José Luis Soberanes Fernández, actual Ombudsman nacional: “*considero un hecho grave que la sociedad civil tome justicia por propia mano, pues pone en tela de juicio no sólo el aparato de justicia, sino al Estado de Derecho*, (agrega) no hay más que un paso para caer en la turba multa y en su imperio irracional, ya que la turba multa no le da cuenta a nadie de sus actos, sino a sí misma. Se erige en pueblo pero en realidad es sólo su imagen deformada, la que puede actuar como horda, grito, siembra de imposición, violencia, muerte y barbarie (...) Cuando un grupo de la sociedad civil decide dejar de acatar la ley, debilita la posibilidad de un orden democrático con instituciones respetables y respetadas”.

Es de señalar que los linchamientos expresan en términos simbólicos la destrucción de la imagen y representación de la autoridad, pero en términos reales erosionan a la autoridad misma, sus fundamentos expresados como mandatos que no son reconocidos más por fragmentos de la sociedad. La relación entre sociedad y autoridad se manifiesta mediante mandatos que significan reconocimiento, obediencia y expresan acuerdo y orden; si se genera distancia entre sociedad y autoridad, se genera un vacío que puede ser ocupado, muchas veces por la violencia.

A decir de Luis de la Barreda (siendo titular de la CDHDF) como medida ejemplar, “*el linchamiento es evidente que no funciona. La experiencia demuestra que la muerte en manos de multitudes enfebrecidas no ha evitado que se come-*

tan otros crímenes. Comenzaríamos por justificar el homicidio de los homicidas, luego el de los ladrones y así hasta legitimar la furia de quienes, con vocación de verdugos, tengan a bien considerar como crimen de lesa humanidad cualquier otro acto que, aún imprudencialmente, pudiera cometerse en su molestia o perjuicio, (asimismo nos dice que): el Estado de Derecho, aún siendo imperfecto, permite la existencia pacífica de la sociedad. Si aceptamos el imperio de la fuerza sobre la razón y la ley, la seguridad de cada uno estaría en constante peligro”².

El problema radica en que para los defensores de los derechos humanos la violencia no se justifica, por lo cual es necesario condenarla, al mismo tiempo que defienden la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho, como forma de defensa de los derechos humanos, pero nos podemos preguntar si el fortalecimiento del Estado en su fundamento jurídico no requiere una reestructuración del fundamento de su legitimidad, que pasa necesariamente por la no tolerancia de los abusos cometidos por los funcionarios (Jueces, policías, militares, autoridades políticas y civiles), así como el combate a la negligencia y corrupción. La condena a la violencia pierde sentido si no se hace lo propio con la autoridad inmediata y a la responsable superior de los delitos que quedan impunes, así como a quienes los cometen (véase Cuadro 1).

Como podemos apreciar en el cuadro, el punto central para los responsables de defender el respeto a los derechos humanos está en el respeto a las leyes, su aplicación puntual y pronta, así como la defensa del Estado de Derecho. El rechazo unánime al linchamiento como un medio para la defensa de cualquier causa social, al mismo tiempo que se plantea el fortalecimiento de las instituciones que

Cuadro 1
Comisión de Derechos Humanos frente a los linchamientos

Actores	Posición frente a los linchamientos	Causas de los linchamientos
Ombudsman nacional (CNDH), José Luis Soberanes Fernández.	Considero un hecho grave que la sociedad civil tome justicia por propia mano, pues pone en tela de juicio no sólo el aparato de justicia, sino al Estado de Derecho.	Cuando un grupo de la sociedad civil decide dejar de acatar la ley, debilita la posibilidad de un orden democrático con instituciones respetables y respetadas.
Ex Ombudman (CNDH) nacional Jorge Madrazo Cuéllar.	La ley prohíbe que las personas se hagan justicia por propia mano; las personas no pueden actuar delinencialmente ante los delincuentes.	Es necesario que los sistemas de procuración y administración de justicia trabajen de una manera más ágil, más eficiente.
Ex Ombudsman del D.F.(CDHDF), Luis de la Barreda S.	Como medida ejemplar es evidente que el linchamiento no funciona. Si aceptamos el imperio de la fuerza sobre la razón y la ley, la seguridad de cada uno estaría en constante peligro.	El Estado de Derecho, aún siendo imperfecto, permite la existencia pacífica de la sociedad.
Ombudsman del D.F. (CDHDF), Emilio Álvarez de Icaza.	El grupo de milpaltenses que decidió hacer justicia por su propia mano.	El grupo de milpaltenses que decidió hacer justicia por su propia mano lanzó un mensaje directo a las autoridades de que la justicia no funciona.

Fuente: Elaboración propia en base a información publicada en *La Jornada*.

² Llanos Samaniego, Raúl. *La Jornada*. “Hacer justicia por propia mano, oficio de tinieblas: CDHDF” México, 9 de octubre de 1996, p. 40.

emanan de las leyes. Ambos factores apuntan en dirección a las autoridades como responsables de la violencia que se vive y de la erosión del sistema de justicia, en suma de la crisis de autoridad que impera en México.

Estado de Derecho y linchamientos

En los tiempos prehistóricos la sociedad no conoció de cárceles, códigos, jueces ni verdugos. Al principio sólo existió la venganza privada y durante milenios los individuos y las comunidades recurrieron a la vendetta, haciéndose justicia por propia mano y cometiendo excesos y brutalidades sin cuento. Pero en los albores de la civilización, la autoridad reconocida comenzó a poner diques a la venganza privada, como la famosa Ley del Talión. Esta ley no incita a la venganza, al contrario, le pone límites. Ojo por ojo y diente por diente significa que quien sufra un agravio sólo tiene derecho a inferir otro agravio de igual magnitud a su ofensor. Pero es con el Estado de Derecho que se da cauce institucional a la conflictividad social y se establecen sistemas de penas con base en leyes fijas.

La violencia se justifica sólo cuando ésta se ejerce como forma de defensa, como razón última. La violencia como venganza, entendida como forma única de emparejar las cosas, como medio para restablecer la falta de un poder común, de un juez imparcial o una ley reconocida por la mayoría, es causa de la violencia, así como el no respeto a la ley por parte de un miembro de la sociedad o por una autoridad que con sus actos agravia a la sociedad. Se puede preguntar si en México existe ley reconocida y juez imparcial, si la autoridad cumple las funciones para las cuales fue investida, si la sociedad reconoce tal autoridad, o bien si la violencia es expresión de su crisis.

El ejercicio de la violencia se justifica en defensa de la propiedad, la vida y la dignidad; en el mismo sentido, el Código Penal del Distrito Federal señala en su artículo 15, fracción II que “frente a la inminencia de un ataque en que podríamos ser lesionados o en el que incluso podríamos perder la vida, tenemos el derecho a defendernos”³, a lo que denomina autotutela debidamente legalizada, que implica excluyentes del delito o excluyente de responsabilidad, que garantiza “que no habrá secuelas pues el sujeto que actúa en defensa propia no será sancionado ni condenado”⁴. El derecho de resistencia, lo mismo que el derecho de defensa propia tienen un mismo origen; a saber, la nece-

³ Cardoso Miranda, Raúl Efraín. “Aspectos Jurídicos” en *Justicia por Propia Mano*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2002, p. 29.

⁴ *Ibidem*, p. 17.

sidad de la sociedad de defenderse en el acto en ausencia o bien frente al abuso de una autoridad.

Algunos juristas han señalado la ineficacia de los ministerios públicos, la corrupción que los corroe y la necesidad de reformas radicales a los órganos encargados de hacer justicia (véase Cuadro 2). En tal sentido el ex director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Máximo Carvajal considera que México vive una etapa de transición en múltiples ámbitos de la vida social. “La complejidad de los fenómenos que padece exige sólidas convicciones, principios y valores claros, cambios oportunos y sustanciales, así como abrir las estructuras a la participación y a la creatividad de los estudiosos”. Luego, en entrevista manifestó que “son muy lamentables los hechos en que las personas, por falta de adecuada justicia, se la están haciendo por su propia mano”. Destacó, sin embargo, que la ineficiencia de las autoridades se da principalmente a nivel de las ministeriales, “porque entre los jueces no hay tal”⁵. Señaló que por actos de corrupción, juego de intereses y presiones políticas las averiguaciones se integran mal, y eso no conduce a nada positivo. El jurista aseveró que no puede haber un sistema democrático efectivo, una reforma política o una reforma económica adecuada, si no hay una justicia clara y lúcida. Al reconocer que los linchamientos podrían generalizarse, agregó que si no se remedia esta situación “quedará de por medio el Estado de Derecho en que vivimos”⁶.

Ahora bien, señalar que el problema radica en los funcionarios bajos de las instituciones responsables de aplicar la justicia (a nivel de las ministeriales), en nada ayuda a las autoridades más altas; es decir, son tan culpables por permitir la corrupción de los funcionarios menores, como si ellos mismos cometieran acto de corrupción. Es fácil señalar que el Estado de Derecho esta en crisis o bien que éste aún no ha logrado su total consolidación, o bien que algunos tipos de violencia, por ejemplo los linchamientos, son expresión de los usos y costumbres de comunidades agrarias e indígenas y a partir de esto explicar la presencia de la violencia en algunas sociedades o regiones del país⁷. Lo anterior supone

⁵ *La Jornada*. “Muestran los linchamientos la falla en los sistemas de justicia: Opina el Director de la Facultad de Derecho” en *La Jornada* 11 de septiembre de 1996, p. 14.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Carlos M. Vilas desarrolló un modelo de explicación de los linchamientos en México, en el cual pone el acento explicativo a partir de la simultaneidad de dos tipos de reglas sociales: jurídica o positiva una y de usos y costumbres o tradicional la otra, señalando que los linchamientos son prácticas tradicionales del México indígena y rural, en donde el Estado de Derecho no opera y la venganza como costumbre se impone, al margen del México moderno de normas y leyes, presuponiendo que la violencia ha adquirido en la comunidades y pueblos del país un rango de

que los grupos indígenas y de campesinos son en esencia violentos (fragmentos irracionales de la sociedad), así como los pobres de las sociedades son potencialmente ladrones y asesinos (debido a sus carencias económicas, son quienes tienen razones para delinquir), mientras que en las zonas urbanas priva la racionalidad, lo cual rechazamos de manera enfática; pero al mismo tiempo es necesario explicar cómo y por qué se desarrolla la violencia en las zonas urbanas, a las cuales no les son ajenos los linchamientos⁸.

En la comunidad de Acalco, municipio de Chilapa de Álvarez, estado de Guerrero, “*ahorcaron al campesino Marcos García Rodríguez, tras acusarlo de robo, violaciones y abigeo (...), el campesino (...) fue detenido cuando robaba un cerdo y un burro, y lo encerraron en la cárcel local (...), Una vez que confesó su participación en asaltos, violaciones y robo de ganado, junto con cinco personas más, en asamblea realizada en la comisaría, decidieron ahorcarlo*”⁹. La justificación es la misma, es decir el no cumplimiento por parte de la autoridad, que en palabras de uno de los pobladores dice: “*Estamos cansados de que la policía del estado deje libres a los delincuentes*”¹⁰, por lo cual el Comisario Municipal de Acalco, Anastacio Castañeda Ramírez y un grupo de campesinos, expresaron que decidieron matar a Marcos García “*para que sirva de ejemplo a los malhechores que tienen assolada a la región*”¹¹.

práctica cultural, de cultura de la violencia. “(In)justicia por propia mano: los linchamientos en el México contemporáneo” en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, núm. 1 año 2000. El problema radica en que el linchamiento no sólo se expresa en zonas rurales o pueblos, sino también en zonas urbanas, por colectivos indiferenciados que comparten un viaje en autobús y que frente a un acto de despojo violento reaccionan violentamente, linchando al ladrón.

⁸ Los linchamientos en las ciudades, sobre todo a bordo de autobuses de pasajeros tras algún intento de robo, son cada vez más frecuentes, lo mismo en la ciudad de México (el paradero de autobuses urbanos que se localiza en las inmediaciones del Metro Indios Verdes ha sido escenario de al menos 4 linchamientos), que en Guadalajara o en el estado de México, en donde no son comunidades tradicionales “que aplican el principio de usos y costumbres”, sino más bien grupos de vecinos de las colonias de la ciudades, que sin conocerse entre ellos, sin tener más allá de experiencias compartidas, como son el robo a mano armada, frecuente en las grandes ciudades, pero no menos indignante, grupos en sentido estricto, anónimos, pues no se conocen entre ellos, utilizan el recurso de la defensa legítima, del linchamiento. Puede uno preguntarse en tales casos ¿a quién o quiénes se va a castigar?, ¿caso al chofer, por su vínculo con el micro o autobús? Casos hay que permiten reflexionar sobre este viejo y al mismo tiempo nuevo fenómeno, los linchamientos. Lo único que se puede castigar en caso de evidencia fílmica o testimonial es por lesiones, pero no por asesinato, debido a que es imposible de entre la multitud determinar quién dio el golpe de muerte.

⁹ Pacheco, Hugo y Rodolfo Villalva, “Pobladores de Chilapa, Guerrero, Ahorcaron a un presunto violador” en *La Jornada*, 16 de abril de 1998, p. 41.

¹⁰ *Ibidem*, p. 41.

¹¹ *Ibidem*.

Decir que los linchamientos tienen un carácter ejemplar que pretende señalar a delincuentes y autoridades, que los límites sociales han sido rebasados, por lo cual en adelante tomaran medidas iguales en contra de quien interrumpa la tranquilidad de los miembros de este fragmento de la sociedad, la ejemplaridad expresa la desconfianza en los cuerpos policíacos y ministerio público. Pero es al mismo tiempo un retroceso en el grado de institucionalización de la autoridad, es volver a la ley del más fuerte, no del más justo, que pone en entredicho por tal razón al aparato de justicia en su conjunto.

Sobre el mismo tema, el jurista Raúl Carrancá y Rivas señala que: “*los linchamientos son injustificables, pero explicables*”. Manifestó que, constitucionalmente es indebido que la población se haga justicia por su propia mano. “*revelan que la autoridad ha fallado, (...) porque cuando ese tipo de cosas suceden en el panorama social del país es porque la autoridad no cumple debidamente con sus obligaciones. Revelan que la población ya no cree en sus autoridades, que el pueblo se cansó y se hace justicia por su propia mano*”¹². Mientras, el también jurista Ignacio Burgoa Orihuela destaca que “*la corrupción es lo que tiene a México en el estado actual*”¹³.

Ambos juristas consideran que de continuar con ese problema, se puede caer en la anarquía y la barbarie, y resaltan la necesidad de reforzar los cuadros de justicia, para que realmente actúen y el pueblo tenga lo que pida: justicia pronta y expedita, “*justicia a secas*”. *La no aplicación de la justicia en forma rápida y oportuna, así como las fallas constantes de los cuerpos policíacos generan irritación en fragmentos de la sociedad que se expresan como violencia social, como linchamiento y dan a saber la situación de crisis en que se encuentra la autoridad.*

La satisfacción de la ira no siempre se rige por el sentimiento de justicia y muchas de las veces se convierte en acto de injusticia, en abuso, *el abuso que da la acción colectiva, que encuentra forma en el anonimato, como pasó en Zapotitlán de Tablas, Guerrero o en Tláhuac, Distrito Federal.* Al respecto dijo el Procurador de Justicia del Distrito Federal, Bernardo Bátiz: “*es difícil establecer culpabilidad y aún más reconocer sus causas (...). Son demasiadas las personas responsables, y son también muchos los testigos, pero todos son cercanos: familiares o vecinos, por lo que no es fácil obtener la verdad*”¹⁴.

¹² “Muestran los linchamientos la falla en los sistemas de justicia: Opina el Director de la Facultad de Derecho” en *La Jornada* 11 de septiembre de 1996, p. 14.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *La Jornada*. 8 de diciembre del 2002, p. 32.

Las autoridades saben que están siendo rebasadas por la sociedad, en un punto que se considera reservado para los órganos encargados de aplicar la justicia, al mismo tiempo que no aciertan a castigar a quienes participan por no existir imputaciones directas, es decir *el espíritu de Fuenteovejuna se impone al Estado de Derecho, la justicia por propia mano expresa la crisis de autoridad y señala que las causas de la barbarie, que se expresan en los linchamientos, tiene en la no aplicación de la justicia el motivo que más ofende a la sociedad.*

En el mismo sentido, el subprocurador de Averiguaciones Previa de la PGJDF, Álvaro Arceo Corcuera, dijo refiriéndose a un linchamiento ocurrido en el Distrito Federal que *“los hechos ocurridos son ‘una reminiscencia de Fuenteovejuna, de Canoa, pues no hay imputaciones directas, es decir, fueron todos y ninguno a la vez’, y se corre el riesgo de que queden archivados de no existir denuncias o testimonios directos (...). Cuando un sector de la población llega a juicios inmediatos y una de esas condenas es la muerte, sí hay que preocuparse, ver qué está sucediendo desde el punto de vista psicológico, sobre todo cuando no debe proliferar como una forma de defensa, aún cuando no es un hecho aislado”*¹⁵. La celeridad de los actos colectivos que expresan la furia y el deseo de venganza son parte de la violencia sin freno, pero no coincidimos con el subprocurador Arceo Corcuera en considerar al linchamiento como una forma de defensa, pues sería tanto como darles la razón a los linchadores.

Al respecto, el mismo subprocurador señaló que: *“Dependemos mucho de las testimoniales, de las fotografías que se puedan haber tomado y que podamos conseguir en este momento, porque hasta ahora no hemos encontrado colaboración del pueblo”*¹⁶. Cuando todos se asumen como culpables, se puede presumir que no habrá castigo, menos aún si la autoridad depende de los testimonios de los mismos participantes, de sus familiares o vecinos, es decir, se mantiene oculta la identidad de los actores, y ahí radica el hecho del anonimato de quienes ocultan su participación en el colectivo indiferenciado. La declaración de culpabilidad colectiva es la mejor manera de impedir el castigo de los participantes, al mismo tiempo que genera la certeza de que al castigar por medio del linchamiento se ha marcado el rumbo de que la autoridad debe de cumplir con sus funciones, para de esta manera evitar otro linchamiento. Es el actor anónimo, cuyos participantes comparten solamen-

¹⁵ Gómez, Laura, Susana González y Claudia Herrera Beltrán. “El linchamiento en Tlalpan, parte de la cultura del México profundo: AMLO”, en *La Jornada*, México, 28 de julio del 2001, p. 30.

¹⁶ “Recaban pruebas del linchamiento en Milpa Alta”. Susana González (reportera), *La Jornada* 10 de diciembre del 2002, p. 47.

te la acción violenta, de manera espontánea o no, pero de manera ocasional.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia del Estado de México, Luis Miranda Cardoso, señala, refiriéndose a un linchamiento, que: *“la actuación de los pasajeros del autobús que dieron muerte a un asaltante fue ‘en defensa propia’, debido a que estas personas vieron en peligro su vida y su patrimonio. La ley nos faculta cuando vemos en peligro nuestra vida, nuestro patrimonio. La ley autoriza a hacerse justicia por mano propia, la ley lo permite, se llama legítima defensa”*¹⁷. La ley autoriza a los miembros de la sociedad a ejercer la defensa de su vida, propiedad y dignidad, como ya vimos, pero la defensa propia no siempre funciona y en su nombre ejercen grupos sociales actos de violencia que nada tienen de legítimos, justos, ni legales.

El riesgo de que escenas como las de Milpa Alta y Tláhuac en el Distrito Federal, Axochiapan en Morelos, Zapotitlán en Guerrero, El Mexe en Hidalgo, entre otros de la misma naturaleza, se generalicen o bien se considere como forma de solución a la falta de alternativas para erradicar la violencia, los linchamientos tendrán campo fértil, así lo considera en un comunicado oficial la CDHDF, que aseveró que *en las últimas fechas, en distintas partes de la República, en áreas rurales y urbanas, existe una recurrencia de linchamientos o de su tentativa. “Fuenteovejuna, justicia popular, justicia paralela, justicia por propia mano, descomposición social o falta de confianza en las instituciones de procuración de justicia han sido algunas de las justificaciones con las que se ha tratado de dar sentido a acontecimientos cuya naturaleza es necesario entender en su dimensión precisa, remarcó”*¹⁸.

El buen funcionamiento del orden político y social, expresa el nivel de legitimidad que las instituciones y quienes las representan han logrado; asimismo, el respeto a las costumbres o bien a las leyes son la medida de la creencia misma del orden que siempre “aparece referido a la voluntad de una conciencia colectiva que, al reducir la violencia a razón, implementa su

¹⁷ Chávez González, Silvia, “Actuaron en defensa propia los pasajeros que mataron a un ladrón. Luis Miranda Cardoso, Presidente del TSJ” en *La Jornada*, 20 de octubre de 1999, p. 62. El mismo magistrado agregó que “los pasajeros fueron víctimas de un ataque violento, y que el artículo 17, fracción primera del *Código Penal*, prevé el uso de la violencia como último recurso para defender la vida, patrimonio u honor. (...) es un acto lícito, y se legitima cuando ve amenazada su vida como inevitable”. Lo mismo se aplica cuando un miembro de alguna institución, investido de autoridad abusa de su cargo, tal como lo señala John Locke, en *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Ed. Gernika, 1987. El derecho de rebelión es un acto que se justifica frente al abuso de los gobernantes y/o cualquier ciudadano que atente contra la vida, la propiedad o la dignidad de cualquier persona.

¹⁸ Llanos Samaniego, Raúl, *La Jornada*. “Hacer justicia por propia mano, oficio de tinieblas: CDHDF” México, 9 de octubre de 1996, p. 40.

búsqueda de sentido, en el proyecto de un orden social deseable. Esta voluntad de una conciencia colectiva es la esencia de lo que citamos al hablar de autoridad política”¹⁹.

En la restitución de la autoridad, la recuperación de la credibilidad, la aplicación recta de la justicia, el cumplimiento estricto de la función pública, son las vías para evitar que el espíritu de Fuenteovejuna siga recorriendo los diferentes estados de la República, es la autoridad la responsable del crecimiento de los linchamientos y de la violencia en general.

Son diversas las expresiones desde la sociedad e instituciones, pero en el fondo coinciden en señalar *la situación de crisis de autoridad que esta viviendo el país*, y en tal sentido el director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Máximo Carvajal, señala que “*los linchamientos tienen como una de sus causas la falla de los sistemas de justicia. Los linchamientos en diversas partes del país son una muestra de que están fallando los sistemas de justicia locales*”²⁰.

Es recurrente el que miembros de los cuerpos policíacos, en abuso de sus funciones, sin orden judicial detengan o pretendan detener a ciudadanos comunes, a veces actuando con prepotencia, y golpean y extorsionan a los detenidos y sus familiares, acusan de actos no cometidos y no presentan a los detenidos ante el Ministerio Público, lo que llega a provocar la ira de familiares, amigos y vecinos, generando la idea de que la autoridad abusa y ofende. En tal sentido:

“Habitantes de la comunidad de Ocoatepec intentaron linchar a un miembro de la Policía Judicial, quien, acompañado de otros tres agentes, se disponían a detener a un comunero sin la orden de aprehensión respectiva, violentamente y sin identificarse. De acuerdo con versiones de testigos presenciales, los policías judiciales Santiago Salgado Alonso, Arturo Pérez, Ernesto Alvarado y Rufino Arellano, a bordo de dos autos de reciente modelo interceptaron la camioneta en que viajaba Jesús Díaz Osorio en compañía de sus padres y, a golpes, intentaron subirlos a los automóviles. A Díaz Osorio lo acusan los agentes de robo de vehículo y despojo de tierras. (...) Esta acción de prepotencia provocó el enojo de los vecinos del lugar, quienes exigieron a los policías la orden de aprehensión y, a cambio, los judiciales les mostraron sus armas, por lo que los lugareños los agredieron verbalmente. Ante esto, tres de los agresores lograron escapar, mientras que a Santiago Salgado Alonso, después de golpearlo, intentaron quemarlo y hasta colgarlo de un árbol. Sin embargo, el linchamiento fue

¹⁹ Barbeito, José. “La Violencia y la Política” en *Violencia y Política* de Guillermo Yepes (coord.), Venezuela, Monte Ávila Editores, 1972. p. 71.

²⁰ “Muestran los linchamientos la falla en los sistemas de justicia: Opina el Director de la Facultad de Derecho” en *La Jornada* 11 de septiembre de 1996, p. 14.

frustrado por autoridades municipales, quienes finalmente condujeron al judicial a la cárcel”²¹.

De la misma forma, ya desde 2002 había muchas voces de rechazo a los linchamientos, a la vez de poner en tela de juicio a las autoridades, sobre todo policíacas y jueces, aunque es por igual responsabilidad de las autoridades políticas. Es así que “los Centros de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria, Miguel Agustín Pro Juárez, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Acción de los Cristianos contra la Tortura y el Centro Mexicano contra la Tortura y el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), señalaron que los linchamientos son inaceptables e injustificables” y pidieron al gobierno capitalino aplicar la ley y no excusarse en que son “pueblos bárbaros los que lo cometen y que hay que respetar sus tradiciones. Ninguna tradición o cultura puede estar por encima de los derechos humanos ni de la ley”²².

Podemos afirmar que la corrupción que mina a las instituciones públicas se debe en gran medida a la creciente brecha entre instituciones públicas y sociedad, es decir, a la no separación entre el bienestar público y el interés privado, que ha generado entre los funcionarios una creciente utilización de la función pública como medio para enriquecerse, subordinando las instituciones y los valores políticos a los económicos²³, envileciendo el orden y dando paso a la acción de los actores anónimos, producto de las sociedades de masas²⁴, sociedades fragmentadas, cuya característi-

²¹ Guerrero, Francisco. “Intentan linchar a un judicial habitantes de Ocoatepec, Morelos: Pretendía detener a un comunero sin identificarse” en *La Jornada*, 24 de enero de 1997, p. 16.

²² “En Milpa Alta se dio mensaje de que la justicia no funciona, advierte la CNDHDF” en *La Jornada*, 7 de diciembre del 2002, p. 37.

²³ Cf. Al respecto se puede consultar la obra de Samuel Huntington. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Paídos, 1991, pp. 63-64, en donde aborda el fenómeno de la crisis de valores en momentos de cambio político, en donde corrupción y violencia son las dos caras de la falta de institucionalización de la participación de la sociedad. Es Emile Durkheim quien mejor expresa la crisis de valores como causa de la violencia, aunque destaca el carácter reactivo en un proceso de modernización e individualización; algo diferente sucede en los linchamientos en donde la reacción violenta es frente a la violencia, no frente a la modernización.

²⁴ A decir de Ortega y Gasset, “la masa es el conjunto de personas no especialmente cualificadas (...) el hombre medio (...) es el hombre en cuanto no se diferencia de otros hombres, sino que se repite en sí un tipo genérico (...) la formación normal de una muchedumbre implica la coincidencia de deseos, de ideas, del modo de ser de los individuos que la integran” en *La Rebelión de las Masas*, Alianza Ed. p. 48. Mientras que para Elías Canetti, la masa “no conoce ni sexo, ni edad, ni rango: todos actúan como iguales”, la masa es un fenómeno propio de la época moderna, en *Masa y Poder*, Alianza/Muchnik, Madrid, p. 28. Ese actor anónimo, indiferenciado, que coincide en deseos e ideas, que no distingue edad, sexo, ni rango, es al que nos referimos, pero los deseos e ideas a que nos referimos están asociadas a la búsqueda de la justicia, aunque sea por propia mano.

ca es la heterogeneidad y el silencio en un mundo de ruido que los prepara para actuar, de manera colectiva, de modo indiferenciado, pero con el sentimiento común de hacerse justicia, si es necesario, por propia mano.

Dijo Ortega y Gasset en su libro *La Rebelión de las Masas*: “En los motines que la escasez provoca suelen las masas populares buscar pan, y el medio que emplean suele ser destruir las panaderías. Esto puede servir como el símbolo del comportamiento que en más vastas y sutiles proporciones usan las masas actuales frente a la civilización que las nutre”²⁵. Nosotros, parafraseando a Ortega y Gasset, creemos que los motines, las revueltas y las rebeliones de la época actual, que tienen como origen la crisis de autoridad, tienen como medio de satisfacer su ira, la destrucción del símbolo de la autoridad, a saber, apropiarse de la impartición de la

darles solución, no siempre la mejor ya que con frecuencia comete abusos, esto debido a que precisamente para eso sirve la autoridad, para evitar los abusos de la sociedad misma.

Es necesario agilizar la procuración de justicia, hay que fortalecer rápidamente la cultura de derechos humanos en el país, que se conozca la ley, se aplique la cultura de la legalidad y que la procuración de justicia se haga más eficiente. El camino más corto, es el camino que señala que es necesario corregir prepotencia, abuso de autoridad, así como negligencia y corrupción; son los linchamientos expresión de que es necesario corregir, de que la sociedad lanzó un ya basta a las autoridades y que toca a éstas enmendar el camino. De lo contrario tendremos que aceptar que el espíritu de Fuenteovejuna se impuso al Estado de Derecho (véase Cuadro 2).

Cuadro 2 Magistrados y Juristas frente a los linchamientos		
Actores	Posición frente a los linchamientos	Causas de los linchamientos
Presidente de la Suprema Corte de Justicia del Estado de México, Luis Miranda Cardoso	La ley nos faculta cuando vemos en peligro nuestra vida, nuestro patrimonio. La ley autoriza a hacerse justicia por mano propia, la ley lo permite y se llama legítima defensa.	La actuación de los pasajeros del autobús que dieron muerte a un asaltante fue en defensa propia, debido a que estas personas vieron en peligro su vida y su patrimonio.
Procurador de Justicia del Distrito Federal, Bernardo Bátiz V.	Son demasiadas las personas responsables, y son también muchos los testigos, pero todos son cercanos: familiares o vecinos, por lo que no es fácil obtener la verdad.	Es difícil establecer culpabilidad y aún más reconocer sus causas (...)
Subprocurador de Averiguaciones previas Desconcentradas (PGDF), Álvaro Arceo Corcuera	Dependemos mucho de los testimoniales, de las fotografías que se puedan haber tomado y que podamos conseguir en este momento, porque hasta ahora no hemos encontrado colaboración del pueblo.	Cuando un sector de la población llega a juicios inmediatos y una de esas condenas es la muerte, sí hay que preocuparse, ver que ésta sucediendo, desde el punto de vista psicológico, sobre todo cuando no debe proliferar como una forma de defensa, aún cuando no es un hecho aislado.
Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Máximo Carvajal	Son muy lamentables los hechos en que las personas, por falta de adecuada justicia se la estén haciendo por su propia mano.	Los linchamientos en diversas partes del país son una muestra de que están fallando los sistemas de justicia. Destacó que las ineficiencias de las autoridades se da principalmente a nivel de las ministeriales, porque entre los jueces no hay tal.
Jurista Raúl Carrancá y Rivas	Los linchamientos son injustificables, pero explicables. (...) Constitucionalmente es indebido que la población se haga justicia por su propia mano.	Cuando ese tipo de cosa sucede en el panorama social del país es porque la autoridad no cumple debidamente con sus obligaciones. Revelan que la población ya no cree en sus autoridades, que el pueblo se cansó y se hace justicia por su propia mano.
Jurista Ignacio Burgoa Orihuela		La corrupción es lo que tiene a México en el estado actual.
Dirigentes de agrupaciones de abogados		Estos hechos son un síntoma de la incapacidad de las autoridades municipales y estatales para contrarrestar los índices de inseguridad pública en la zona metropolitana de Guadalajara.

Fuente: Elaboración propia, con información de *La Jornada*.

justicia contra quienes la violentan o contra quienes dejan de aplicarla, siendo éste su deber. *Ante la falta de autoridad, la sociedad toma en sus manos los asuntos que le ofenden para*

Si no queremos que este espíritu siga recorriendo colonias y rancherías, pueblos y comunidades, que siga viajando en microbús y linchando los símbolos de la sociedad moderna, es decir leyes y autoridades instituidas, se requiere generar confianza en las instituciones y prácticas de aplicación eficaz de la ley y la justicia. *Es necesario tener confianza*

²⁵ Ortega y Gasset *La Rebelión de las Masas*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 87.

en la autoridad y no intentar la justicia por propia mano, pues existen leyes. Es necesario contar con mayor número de policías, mejor preparados, más honestos y tener un mayor acercamiento con la ciudadanía para así evitar intentos de linchamiento.

La solución está en el campo de las autoridades, en generar la confianza necesaria para que la legitimidad perdida sea restituida a partir de actos apegados a la función pública, a las reglas que permitan una nueva relación entre sociedad y autoridad; y recomponer dicha relación depende del cumplimiento cabal de la ley, evitando corrupción e impunidad, pues el mayor mal de las instituciones es la impunidad asociada a la corrupción y expresada como violencia social, como violencia colectiva. Son diversas las expresiones, pero en el fondo coinciden en señalar *la situación de crisis de autoridad que está viviendo el país*.

En el sentido antes expuesto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo mismo que la del Distrito Federal, y algunas Organizaciones No Gubernamentales, han puesto el dedo sobre la llaga de que es en las fallas en la autoridad en donde hay que buscar al culpable de la violencia. Podemos coincidir en la condena a la violencia social, así como en los yerros de jueces y ministerios públicos, en los excesos de los grupos policíacos, así como en la crisis de legitimidad de la misma Iglesia que no ha logrado influir en la sociedad religiosa para que se abstenga de ejercer la violencia; a ello cabe agregar que existe una *simbiosis de policías y ladrones. Ex-policías convertidos en ladrones y ladrones convertidos en policías, o bien ambas situaciones al mismo tiempo, lo cual es del dominio público*²⁶.

Como podemos apreciar en el cuadro, abogados, jueces y magistrados coinciden en señalar la corrupción y las fallas en los sistemas de justicia como las causas más profundas de la violencia social y en particular de los linchamientos. Es la falta de credibilidad en jueces y ministerios públicos, al mismo tiempo que los límites de la sociedad han sido rebasados. Corregir las faltas que comete la autoridad son un paso en la solución de la violencia, no el único, pero sí uno de los más importantes para recuperar la credibilidad de las autoridades e instituciones.

La violencia es producto de un periodo largo de erosión de diversas instituciones, por prácticas irregulares de los responsables de aplicar la ley, pero también por la erosión de la autoridad política que enfrenta un desgaste constante en su

²⁶ En Axochiapan, Morelos, nos dice Guillermo Correa: "Hartos de la inseguridad y de los abusos de agentes judiciales involucrados en asaltos, una muchedumbre de indios nahuatlacos persiguió y detuvo a cuatro delincuentes que fueron golpeados, amarrados y trasladados al centro de la población de Marcelino Rodríguez del Municipio de Axochiapan, donde después de un juicio popular, se decidió que murieran fusilados" Correa Guillermo. *Proceso*, núm. 917, 30 de mayo de 1994, p. 36.

legitimidad, expresado en enfrentamientos entre gobierno y partidos, abusos contra sindicatos y comunidades, así como contra organizaciones civiles y políticas, un periodo caracterizado por prácticas violentas y represivas por parte de los gobiernos locales, estatales y federal.

Conclusión

En suma, lo que no se puede ocultar es que desde hace tiempo miembros de la autoridad misma (procuradores y subprocuradores de Justicia), ministros de la alta jerarquía católica (obispos de México, Ecatepec, Guadalajara), Ombudsman de los Derechos Humanos (de la CNDH, CDHDF) y miembros de organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos, así como juristas y magistrados, coinciden en señalar que la mala o nula aplicación de justicia es una de las principales causas de los linchamientos y de la violencia social en general. También quienes de manera indirecta han participado en linchamientos señalan que la desconfianza hacia las autoridades y cuerpos policíacos, son dos de las causas que más se aluden para explicar la violencia, a lo cual agregaríamos: el robo con violencia, la violación, el abuso de autoridad (sobre todo de policías y agentes judiciales), y el secuestro, son las causas coyunturales e inmediatas de los linchamientos.

Las autoridades saben que están siendo rebasadas por la sociedad, en un punto que se considera reservado para los órganos encargados de aplicar la justicia, al mismo tiempo que no aciertan a castigar a quienes participan, al no existir imputaciones directas; es decir el espíritu de Fuenteovejuna se impone al Estado de Derecho, la justicia por propia mano expresa la crisis de autoridad, y señala que las causas de la barbarie que se expresa en los linchamientos están en la no aplicación de la justicia, como el motivo que más ofende a la sociedad.

La pérdida de la tranquilidad, de la normalidad de la vida cotidiana, de la seguridad y los valores familiares, comunitarios, y sociales en general; en suma, la pérdida de la confianza en las formas tradicionales y/o institucionales de solución de los conflictos genera el sentimiento de venganza²⁷. Aunque

²⁷ Las formas tradicionales (por uso y costumbres), lo mismo que las institucionales, prohíben el linchamiento. En las comunidades el robo por un miembro de la comunidad es castigado con la restitución del daño, en caso de asesinato el culpable es obligado a mantener a la familia del difunto, y en casos de mayor gravedad o reincidencia, el culpable es expulsado de la comunidad. En el caso de los linchamientos no operan los usos y costumbres, sino más bien la desconfianza en la autoridad estatuida, pues se tiene la creencia de que los policías o los ministerios públicos facilitan la salida de los delincuentes. Los linchados generalmente no son miembros de la comunidad, sino gente extraña que altera los ritmos de la vida cotidiana y la seguridad de las comunidades, o bien que atentan contra la propiedad, la vida y la dignidad.

la venganza no es la vía para solucionar los conflictos, pues de seguir así la espiral de la violencia, nos puede llevar a una situación de inestabilidad política y social.

Ahora bien podríamos sintetizar en cuatro puntos las causas de la historia de impunidad que se ha convertido en una historia de agravios a la sociedad: a) el abuso, prepotencia y corrupción política y policiaca; b) la corrupción de jueces, magistrados y funcionarios públicos; y c) la negligencia de autoridades políticas, que en suma expresan: d) la inoperancia de la justicia, la injusta estructura de la propiedad y los cacicazgos prevalecientes en muchas regiones del país, así como el crecimiento desmedido de la violencia común en las calles de pueblos y ciudades.

Frente a lo anterior, el literario espíritu de *Fuenteovejuna*, o hacer justicia por propia mano, evidencia los cruciales momentos de crisis de valores por los cuales atraviesa el país, al mismo tiempo de mostrar el alto grado de inconformidad de la sociedad ante la impunidad, el abuso, y la prepotencia policiaca. Es decir: "El verdadero protagonista es el pueblo anónimo, colectivo (...) es la villa como unidad quien da muerte al tirano"²⁸

La violencia de carácter político suele ser elemento de estabilidad o cambio dependiendo de las formas de incorporación y/o marginación de los actores o sujetos que participan en la misma, la capacidad de los partidos políticos y el gobierno de encauzar el descontento vía la satisfacción parcial o total de las demandas. Cuando se facilita la satisfacción parcial de éstas se crean condiciones de estabilidad, sobre todo si opera un alto grado de control, aunque el conflicto se mantenga latente y con riesgos de violencia futura.

Es innegable que actos semejantes en los que los hombres toman la ley en sus propias manos en favor de la justicia, se hallan en conflicto con las constituciones de la comunidad civilizada; pero por su carácter político, tan manifiesto, no significa que sean inhumanos o simplemente emocionales²⁹. Las revueltas, lo mismo que las rebeliones, surgen cuando un significativo número de ciudadanos ha llegado a convencerse o bien de que ya no funcionan los canales normales de cambio y de que sus quejas no serán oídas, o no darán lugar a acciones ulteriores, o bien, por el contrario, que el gobierno está a punto de cambiar y se ha embarcado y persiste en modos de acción cuya legalidad y constitucionalidad quedan abiertas a graves dudas³⁰.

²⁸ Lope de Vega. *Fuenteovejuna*, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 5.

²⁹ Hannah Arendt. en *Crisis de la República*. ed. Taurus. p. 164.

³⁰ El procurador de la Ciudad de México, Bernardo Bátiz Vázquez, afirmó que no sería fácil determinar responsabilidades por el lincha-

"Recurrir a la violencia cuando uno se enfrenta con hechos o condiciones vergonzosos, resulta enormemente tentador por la inmediatez y celeridad inherentes a aquella. Actuar con una velocidad deliberada es algo que va contra la índole de la rabia y la violencia, pero esto no significa que éstas sean irracionales. Por el contrario, en la vida privada, al igual que en la pública, hay situaciones en las que el único remedio apropiado puede ser la auténtica celeridad de un acto violento. El quid no es que esto nos permita descargar nuestra tensión emocional, fin que se puede lograr igualmente golpeando sobre una mesa o dando un portazo. El quid está en que, bajo ciertas circunstancias, la violencia- actuando sin argumentación, ni palabras y sin consideración a las consecuencias- es el único medio de restablecer el equilibrio de la balanza de la justicia"³¹. El sentido de la justicia es de carácter heterogéneo, siempre está en función de la realidad específica de cada comunidad, por lo cual los límites son flexibles, es decir, no operan igual en cada país, en cada comunidad, en cada individuo.

Señalamos más arriba que en la revuelta, lo mismo que en el linchamiento la acción colectiva, tiene como elementos constitutivos la "espontaneidad" y el "anonimato", y que estos motivos imprimen un carácter altamente violento y pasional, generando un sentimiento compartido del "deber cumplido", del hacer justicia por propia mano, aun contra cualquier principio de legalidad y orden, debido a que la lógica bajo la cual opera no depende de la razón, la ley, los usos y costumbres, sino más bien de la intensidad del agravio sufrido, que puede verse potenciado por condiciones de injusticia, abusos, prepotencia de autoridades, pobreza, entre otros no menos significativos.

Es importante señalar que no falta quien considere que el problema es más de falta de eficacia de la policía, así como de la intervención oportuna, o bien de la falta de mayor número de elementos de la policía; es decir, reducen el problema a una cuestión de número y rapidez en la intervención, sin comprender que *el problema no es evitar que se lleve a cabo uno de los casos de linchamiento, con la oportuna intervención policiaca, pues la simple tentativa implica la gravedad de la cuestión, esto es, que la crisis de autoridad como causante de los linchamientos es el problema real.*

miento de dos presuntos asaltantes de un taxista, la noche del jueves en el pueblo de San Pablo Ozotepec, en la Delegación Milpa Alta.

Recordó que la dependencia tiene pendiente otro caso de linchamiento, ocurrido el 25 de julio del 2001 en Magdalena Petlalcalco, delegación Tlalpan, en el cual el ministerio público se ha encontrado con el hermetismo de la gente: "nadie señala a nadie y tampoco sitúan el lugar de los hechos", *La Jornada*, 8 de diciembre del 2002, p. 32.

³¹ Arendt, Hannah, *Op. cit.*, ed. p. 163-164.

Criminalización de la protesta social en México

Edgar Córtez Morales*

En los últimos tiempos se ha acentuado el clima de criminalización de la protesta social; es decir, que las acciones de resistencia contra el autoritarismo, la denuncia de violaciones de derechos humanos y las acciones de presión sobre las autoridades para que cumplan con sus obligaciones están teniendo, cada vez más, la consecuencia de que un defensor o defensora, o un integrante de una organización social, sean acusados de algún delito y llevados a la cárcel para enfrentar uno o varios procesos legales. Este documento se acerca a acontecimientos recientes en los que destacan Yucatán, San Luis Potosí, Chihuahua, Morelos, Chiapas y Querétaro, que son una muestra de las acciones implementadas por el Estado frente a la movilización social.

Aunque los gobiernos de alternancia en México (Vicente Fox y Felipe Calderón) han significado un avance en la democracia formal, no han constituido cambios sustantivos en la realidad de los derechos humanos en el país. Los pasos dados en materia de derechos humanos han sido más de forma que de fondo.

Actualmente, un gran retroceso en materia de derechos humanos se da con la participación masiva del Ejército en funciones de seguridad pública y combate al narcotráfico y las consecuentes graves violaciones a los derechos humanos que se han pre-

sentado. La ciudadanía se encuentra indefensa, pues dichas violaciones se investigan en el fuero militar y, por tanto, son rodeadas por la opacidad que caracteriza a las instituciones castrenses y particularmente a la justicia militar.

A pesar de los cambios internos que México ha experimentado a partir del 2000, la impunidad ha quedado intacta. Los gobiernos de alternancia se han negado a tomar medidas efectivas para sancionar a los responsables por las violaciones masivas de las décadas de los 70 y 80's, quedándose en la creación de instituciones que se politizan. Las violaciones a los derechos humanos más recientes, incluyendo las múltiples violaciones que se han cometido desde el 2000, también han quedado en la impunidad.

El sistema de justicia es ineficaz y utiliza las detenciones arbitrarias, la tortura y los malos tratos, para intentar resolver los casos, ya que no tiene las herramientas ni recursos necesarios para resolverlos profesionalmente. La reforma constitucional al sistema de justicia penal que recién se ha aprobado en el Congreso federal, si bien constituye un avance en materia de transparencia y juicios orales, también contiene asuntos contrarios a derechos humanos, como son poner en la Constitución la figura del arraigo, un conjunto de delitos para los que la prisión preventiva seguirá siendo obligatoria y que a la delincuencia organizada se le tratará bajo un subsistema que no garantiza los derechos humanos.

Los atentados a la libertad de expresión son cada vez más frecuentes,

* Secretario Ejecutivo de la Red Nacional de Organismo Civiles "Todos los derechos para todos y todas. Ex Director del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez. <redtdt@redtdt.org.mx>.

y constituyen un signo de autoritarismo gubernamental. Durante la sesión del primer informe de gobierno de Felipe Calderón, el 1° de septiembre de 2007, la transmisión en vivo, en cadena nacional, fue cortada durante el discurso de la presidenta del Congreso, perteneciente al partido de oposición PRD, y reiniciada una vez que ésta terminó su discurso.

A pesar del alto rating de su programa, se le negó la renovación del contrato en W Radio a la periodista Carmen Aristégui, argumentando que ya no encajaba en el modelo editorial de la empresa.

Reporteros Sin Fronteras¹ concluye en su último informe que “el país se mantiene en el puesto más mortífero del continente para los periodistas, con dos muertos y tres desaparecidos”.

A nivel de los estados es donde se concentra el mayor número de violaciones cotidianas a los derechos humanos, que no tienen relación con la lucha contra la delincuencia organizada. Estas violaciones se manifiestan en dos contextos: el primero, los estados donde no ha habido alternancia y el PRI sigue controlando el Congreso estatal y el Poder Judicial estatal; el segundo, donde ha habido alternancia en los estados, pero se han creado nuevos cacicazgos con un partido diferente al PRI, pero que actúan en términos muy similares a los de éste. En ambos casos, cuando ocurren graves violaciones a los derechos humanos, la justicia local es parcial u omisa y el gobierno federal se niega a actuar, argumentando la autonomía de los estados, dejando a las víctimas en la indefensión.

En síntesis, una coyuntura desfavorable para los derechos humanos.

La criminalización de la protesta social

En los últimos tiempos se ha acentuado el clima de criminalización de la protesta social; es decir, que las acciones de resistencia contra el autoritarismo, la denuncia de violaciones de derechos humanos y las acciones de presión sobre las autoridades para que cumplan con sus obligaciones, están teniendo, cada vez más, la consecuencia de que un defensor o defensora, o un integrante de una organización social, sean acusados de algún delito y llevados a la cárcel para enfrentar uno o varios procesos legales. Ejemplos de esto son:

- El 13 de marzo de 2007, en el marco de la visita de George Bush a Mérida, Yucatán, se realizó una manifestación donde se causaron destrozos al edificio del Palacio Municipi-

pal de la ciudad y hubo agresiones a policías por parte de un pequeño grupo de personas que participaban en la manifestación. La respuesta del Estado fue un operativo de más de 300 policías, que detuvieron arbitrariamente y con violencia a 48 jóvenes, la mayor parte de los cuales posteriormente fueron encarcelados y sujetos a incomunicación, falta de debido proceso, tratos crueles y tortura. Estuvieron detenidos durante un mes sin derecho a fianza, hasta que el Ayuntamiento, con la condición de que los jóvenes retiraran sus quejas ante la Comisión de Derechos Humanos de Yucatán, presentó un peritaje sobre los costos de los daños, con el cual alcanzaron libertad bajo fianza. Posteriormente, con el cambio de gobernador, se retiraron las acusaciones a la mayoría de ellos y a la fecha se les sigue proceso a 6 jóvenes².

- Después de una movilización realizada por el Frente Democrático Campesino de Chihuahua los días 19 y 20 de febrero de 2007 demandando un programa emergente de preparación de tierras para la siembra, se acusó a varios líderes del Frente Democrático de sabotaje, delito grave y sin derecho a fianza. Posteriormente fueron liberados.

En muchos casos, la criminalización se da por defensa de derechos económicos y sociales:

- La instalación de la Minera San Xavier en el Cerro de San Pedro en las inmediaciones de la ciudad de San Luis Potosí. Este proyecto ha encontrado resistencia por parte de pobladores, organizaciones de derechos humanos y ambientalistas, quienes a pesar de que han ganado todos los recursos legales no han podido detener la instalación de dicho proyecto y además están teniendo que enfrentar el hostigamiento y acusaciones legales por causa de su reclamo de derechos. El 1° de mayo de 2007 fueron detenidos a golpes 5 estudiantes que participaron en el desfile del Día del Trabajo, manifestándose contra la Minera San Xavier y realizando tres pintas. Fueron acusados de daños al patrimonio, asociación delictuosa y motín. Posteriormente fueron liberados³.
- El Proyecto de la Presa de Arcediano que se pretende construir en las inmediaciones de la ciudad de Guadalajara y en donde sin ningún proceso de consulta con los habitantes de la zona se pretende imponer dicha presa

² Equipo Indignación. Informe “Martes 13, Actualización y Conclusiones”. 2007.

³ Con información de Respuesta Alternativa, A.C.

y con ello obligarlos a desalojar sus tierras. Los campesinos han hecho uso de los recursos legales para defender su tierra y actualmente enfrentan hostigamiento y acciones legales en su contra⁴.

- El 7 de junio de 2007, cientos de policías atacaron una marcha de habitantes de los 13 Pueblos cuando se dirigían a la caseta de Alpuyecá en la autopista Siglo XXI en Morelos, para protestar, luego de diversas negociaciones fallidas con las autoridades, por la escasez del agua y la construcción de viviendas cerca de los manantiales que surten a sus comunidades. Una anciana y varias mujeres fueron golpeadas por la policía, lo que propició un enfrentamiento entre los manifestantes y la policía. Posteriormente se golpeó y detuvo a varios protestantes, a los que se intentó vincular con grupos armados. Luego fueron liberados tras una negociación con el gobierno del estado de Morelos⁵.

La criminalización ha llegado incluso hacia las personas que se solidarizan con algunas situaciones como estas:

- El 13 de noviembre de 2006, a raíz de un viejo problema de tierras no atendido por la autoridad, unas 300 personas atacaron la Comunidad de Viejo Velasco, en Chiapas resultando 4 personas muertas y 4 desaparecidas y varias heridas. Diego Arcos Meneses un indígena Ch'ol perteneciente a una comunidad cercana, al tener conocimiento de los hechos fue a la localidad con la intención de prestar auxilio a los heridos. A su arribo fue detenido por la policía, golpeado, y acusado por estos hechos. Durante trece meses estuvo preso, hasta que finalmente el 4 de diciembre de 2007 fue puesto en libertad al desistirse de las acusaciones el Ministerio de Justicia del estado de Chiapas⁶.
- Concepción Moreno Arteaga, habitante del poblado El Quemado en Querétaro, fue detenida el 9 de marzo de 2005, cuando alimentaba por razones humanitarias a un grupo de migrantes hondureños, y a raíz de eso fue acusada del delito de tráfico de personas. Los migrantes fueron coaccionados para incriminar a la mujer, quien fue condenada a seis años de prisión. Finalmente el 31 de agosto de 2007 fue liberada por una nueva sentencia absolutoria, que tuvo que dictar un tribunal federal a

consecuencia de un amparo obtenido por Concepción Moreno⁷.

Campaña nacional *Protestar es un derecho, reprimir es un delito*⁸

Frente a esta realidad creciente, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, "Todos los derechos para todas y todos" (Red TDT), actualmente realiza la campaña nacional *Protestar es un derecho, reprimir es un delito*.

Como ya hemos mencionado, desde hace varios años, venimos viviendo un proceso en el cual se equipara y trata como delinquentes a las personas y organizaciones que realizan protestas sociales, y a esta política se le acompaña de un discurso que apela a la legalidad y al Estado de Derecho.

Ante tal discurso oficial debemos señalar que en México se aplica un derecho que acostumbra hacer lo que no debe: maltrata a quienes debe cuidar, persigue a quienes debe proteger, ignora a quienes debe dar mayor atención, y sirve a quienes debe controlar. Es decir, opera un derecho mafioso, donde se aplica la ley de forma discriminatoria, particularmente contra los pobres y quienes se enfrentan al Estado. Por tanto, en nuestro país no podemos hablar de existencia plena de legalidad y Estado de Derecho.

En la actualidad el Estado mexicano, frente a las acciones organizadas de protesta social, responde de forma represiva, bajo algunas de las siguientes modalidades: cierre de los espacios de diálogo, represión policial, descalificación de quienes se manifiestan y protestan, militarización de la vida civil, y propiamente lo que denominamos criminalización de la protesta social.

Esta criminalización consiste en llevar los conflictos sociales a la arena judicial, encarcelar a los integrantes de los movimientos y obligarlos a enfrentar largos y adversos procesos. Esta política de criminalización es en realidad una política de control del descontento social, empleando cada vez más la legislación penal para enfrentar dicha inconformidad.

Dicha política se concreta en lo siguiente:

- *Detenciones arbitrarias y otras violaciones al debido proceso.* Se efectúan numerosas de esas detenciones, utilizando la flagrancia como recurso para detener sin orden judicial a líderes de los movimientos sociales y otros manifestan-

⁷ Con información del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C.

⁸ Este apartado presenta sólo algunas de las ideas contenidas en un documento amplio que sustenta esta campaña, así como el informe de casos registrados por las organizaciones que integran la Red TDT. Ambos documentos pueden consultarse en <www.redtdt.org.mx>.

⁴ Con información del Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, A.C.

⁵ Con información de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A.C.

⁶ Con información del Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de Las Casas", A.C.

tes; se les impide el acceso a sus expedientes, se alargan injustificadamente los procesos, etc.⁹

- *Equiparación de luchadores sociales con delincuentes.* Se tacha a los movimientos sociales y a sus protestas como elementos desestabilizadores que atentan contra la seguridad nacional, señalando que no se tolerarán desafíos a la autoridad del Estado¹⁰. Se les fabrican delitos (pueden ser delitos comunes como robo o portación de arma). Se encarcela a los líderes en centros de alta seguridad como si fueran peligrosos criminales.
- *Agravamiento de las acusaciones.* Imputación de delitos políticos o contra la seguridad nacional, que son delitos graves, para poder sancionar judicialmente las protestas sociales. Se imponen fianzas que no se pueden cubrir para tenerlos encarcelados, mientras se determina su situación jurídica y tener control sobre la negociación. Desde el aparato de justicia, al aplicar la ley se adaptan las figuras delictivas para que se puedan aplicar a los actos que se desean penalizar, como la equiparación de la retención de funcionarios con el secuestro¹¹, teniendo como consecuencia una desproporcionalidad de las penas y la imposibilidad de seguir su proceso en libertad.
- *Ilegalización de la protesta social.* Se legislan nuevos delitos de una forma tan ambigua que puedan ser utilizados contra los movimientos sociales, como el delito de terrorismo que se aprobó este año, y que señala que “se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que corresponden por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación”.
- *Falta de debido proceso penal.* Quienes protestan y son detenidos y sometidos a un proceso penal, por lo general, no tienen un debido proceso penal. Se les obstruye

⁹ Estas problemáticas no afectan sólo a quienes se movilizan y protestan, sino que son una constante en el sistema de justicia. En estos casos se agrava por tratarse de manifestantes.

¹⁰ Periódico *La Jornada*. “No toleraremos desafíos al Estado, advierte Calderón”, Jesús Aranda, Claudia Herrera, Misael Habana. Enviados, corresponsal. 20 enero 2007.

¹¹ La sentencia a 67 años de prisión a los líderes de Atenco por la retención de funcionarios en febrero de 2006, equiparándolo con secuestro, es una muestra de lo anterior.

el acceso a un abogado, no se les deja conocer el expediente, la carga de la prueba recae en ellos, etc.

Frente a esta política imperante, como Red TDT debemos puntualizar que la protesta social es la expresión del descontento ciudadano frente a decisiones en las que no han estado involucrados y/o que les desfavorecen o perjudican.

Tenemos también que insistir en que la protesta es una de las formas de garantía de los derechos frente a gobiernos que incumplen con garantizar los mismos; por lo cual a la protesta social se le reconoce como *autotutela de derechos*, que son formas de acción en las que los propios titulares emplean vías directas para reclamar o defender un derecho.

En México, desde hace muchos años la protesta social ha sido uno de los medios para exigir el cumplimiento de los derechos humanos y, en muchos casos, se ha convertido en la única vía de reclamo de derechos para los menos privilegiados, y quienes son discriminados.

Ante estas protestas algunos sectores sociales piden la aplicación de todo el peso de la ley y el respeto a los “derechos” de terceros. Se habla, por ejemplo, de confinar las marchas a lugares donde no afecten la circulación vehicular. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las marchas, plantones y cierres de calles son acciones de desafío a los poderes públicos como formas de llamar la atención de la sociedad sobre la existencia de injusticias profundas y de exigir políticas correctivas, es decir, poner a la discusión pública los problemas que se viven en diferentes lugares del país.

Al respecto, la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.

Por tanto la campaña nacional *Protestar es un derecho, reprimir es un delito*, que desarrolla la Red TDT, tiene como primer objetivo el aportar elementos al debate y mostrar que la protesta social es una acción legítima y necesaria en sociedades tan injustas como la nuestra, y que es también una herramienta indispensable en la lucha por hacer que se respeten y cumplan los derechos humanos.

El segundo objetivo es mostrar que dicha criminalización integra una política de los actuales gobiernos, los cuales, ante su incapacidad de garantizar los derechos humanos de las personas, prefieren proscribir la protesta social y darle trato de delincuentes a quienes ejercen su derecho a la protesta.

Es necesario reconocer, por tanto, que la protesta social en sus diferentes manifestaciones no solamente constituyen el ejercicio de derechos y una forma de luchar por los mismos, sino que también son un aporte a la calidad democrática.

Impactos del modelo económico sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México

Areli Sandoval Terán*

Una de las discusiones más recientes en materia de derechos humanos es aquella en la que se vincula a los terceros como responsables de violaciones a derechos humanos; y en esas líneas destaca lo que se refiere a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En este marco, el objeto de este artículo es explorar algunos de los impactos que el modelo económico vigente de liberalización del comercio y de las inversiones, tiene sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México. Los DESCAs son los derechos humanos “que posibilitan a las personas, en lo individual y en lo colectivo, gozar de un nivel de vida adecuado”; son los derechos que, parafraseando a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, nos permiten “vivir libres de miseria”, pues están relacionados con las condiciones que satisfacen nuestras necesidades básicas, por ejemplo: la alimentación, el agua, la vivienda, la educación, la salud, la seguridad social, el trabajo, el descanso, el medio ambiente sano, entre otras. Este trabajo aborda algunos ejemplos sobre la necesidad de garantizar estos derechos en el marco de grandes proyectos de inversión.

El objeto de este artículo es explorar algunos de los impactos que el modelo económico vigente de liberalización del comercio y de las inversiones, tiene sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en México. La desigualdad y la pobreza son algunos de los principales desafíos en materia de desarrollo en México, reconocidos en los propios informes gubernamentales de avance so-

bre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como en los Informes de Desarrollo Humano en México del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien la grave situación de desigualdad y pobreza en el país, entendida esta última como “una negación derechos humanos”¹, expresa en gran medida la insuficiente realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

(DESCA), en este artículo no haremos referencia al diagnóstico de esta situación, sino a algunas de sus causas que hunden sus raíces en el modelo económico vigente.

Los DESCAs son los derechos humanos “que posibilitan a las personas, en lo individual y en lo colectivo, gozar de un nivel de vida adecuado”²; son los derechos que, parafraseando a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, nos permiten “vivir li-

* Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana, DESCAs, y Social Watch México, de DECA Equipo Pueblo A.C., organización miembro del espacio DESC capítulo mexicano de la plataforma interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. <arelisandoval@equipopueblo.org.mx>.

¹ Así define a la pobreza el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Pronunciamiento sobre la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), párrafo 1 (E/C.12/2001/10) disponible en: <www.ohchr.org>.

² El nivel de vida adecuado está consagrado a su vez como un derecho humano en el artículo 25 de la DUDH, que señala: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y*

bres de miseria”³, pues están relacionados con aquellas condiciones que satisfacen nuestras necesidades básicas, por ejemplo: la alimentación, el agua, la vivienda, la educación, la salud, la seguridad social, el trabajo, el descanso, el medio ambiente sano, entre otras.

Si bien todos los derechos humanos son inherentes a nuestra dignidad como personas, es muy importante conocer el fundamento jurídico de los mismos. Los DESC se fundamentan en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos como⁴: la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁶; la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷; el Protocolo de San Salvador o Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁹; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)¹⁰; la Convención sobre los Derechos del Niño¹¹, así como numerosos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹².

El derecho internacional de los derechos humanos también establece las obligaciones del Estado sobre el respeto, la protección y realización que tiene con todos los dere-

los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

³ En este orden de ideas, los derechos civiles y políticos nos permiten vivir “libres del temor”.

⁴ Tomado de: Areli Sandoval Terán, *Comprendiendo los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*, DECA Equipo Pueblo, A.C., México, diciembre de 2007. Disponible en: <www.equipopueblo.org.mx>.

⁵ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, y declarada obligatoria para la comunidad internacional en la Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos en 1968.

⁶ Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, y ratificado por México en 1981.

⁷ Adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, ratificada por México en 1981.

⁸ Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, suscrito por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 17 de noviembre de 1988, y ratificado por México en 1996.

⁹ Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1965 y ratificada por México en 1975.

¹⁰ Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 y ratificada por México en 1981.

¹¹ Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y ratificada por México en 1990.

¹² Véase convenios ratificados por México en: <www.ilo.org>.

Derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho de los pueblos a la libre determinación, incluyendo la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales y el derecho a no ser privados de sus propios medios de subsistencia (artículo 1); el derecho a trabajar y a un trabajo libremente escogido o aceptado (artículo 6); el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, incluyendo la remuneración que proporcione un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor y condiciones de existencia dignas para la persona y su familia, seguridad e higiene en el trabajo, descanso y disfrute del tiempo libre, limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones periódicas pagadas, remuneración de días festivos (artículo 7); el derecho a fundar, afiliarse a sindicatos y a formar o afiliarse a federaciones y confederaciones, la libertad sindical y el derecho de huelga (artículo 8); el derecho a la seguridad social y al seguro social (artículo 9); el derecho a la protección y asistencia a la familia, en particular de la maternidad, la infancia y la adolescencia (artículo 10); el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación y a la vivienda adecuadas, el derecho al agua (artículo 11); el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y a la higiene ambiental (artículo 12); el derecho a la educación (artículos 13 y 14); los derechos culturales (artículo 15).

Derechos consagrados en el Protocolo de San Salvador: el derecho al trabajo (artículo 6); el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7); los derechos sindicales (artículo 8); el derecho a la seguridad social (artículo 9); el derecho a la salud (artículo 10); el derecho a un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos (artículo 11); el derecho a la alimentación (artículo 12); el derecho a la educación (artículo 13); el derecho a los beneficios de la cultura (artículo 14); el derecho a la constitución y protección de la familia (artículo 15); los derechos de la niñez (artículo 16); el derecho a la protección de los ancianos (artículo 17), el derecho a la protección de los minusválidos [sic] (artículo 18).

chos humanos¹³. En la doctrina generada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (Comité de DESC), órgano encargado de vigilar la aplicación del Pacto por los Estados Parte del mismo, se precisa a través de sus Observaciones Generales¹⁴ el significado y alcance de éstas y otras obliga-

¹³ La *obligación de respetar* significa que el Estado se debe abstener de adoptar medidas que obstaculicen o impidan, directa o indirectamente, el ejercicio o disfrute de los derechos. La *obligación de proteger* implica que el Estado debe adoptar medidas de vigilancia, regulación e incluso sanción para impedir que terceros (o sea actores no estatales como las empresas, los particulares) menoscaben el disfrute de los derechos. La *obligación de realizar* requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas encaminadas a lograr los derechos humanos, las cuales pueden ser de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, educativo, judicial o de otra índole. La obligación de realizar entraña a su vez las obligaciones de: facilitar, promover y hacer efectivos los derechos.

¹⁴ Hasta abril de 2008, el Comité de DESC ha emitido 19 Observaciones Generales que se pueden consultar en: <www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

ciones, como la establecida en el artículo 2 del PIDESC de adoptar medidas, por todos los medios apropiados, hasta el máximo de recursos de que disponga, para lograr progresivamente los derechos consagrados en el Pacto. Asimismo, las Observaciones Generales clarifican el contenido esencial de cada derecho, incluyendo los elementos o factores indispensables para su realización, como son: la disponibilidad, la accesibilidad física y económica, la adaptabilidad, la calidad, el acceso a la información, entre otros. Las Observaciones también ayudan a identificar las circunstancias en las que el Estado estaría incurriendo en violaciones a estos derechos.

Es importante señalar que el derecho internacional de los derechos humanos continúa desarrollándose, y que desde la sociedad civil se impulsa su adecuación a los desafíos actuales dados, por ejemplo, por las situaciones de discriminación que padecen especialmente algunos grupos y sectores de la sociedad contemporánea; o bien por el papel cada vez más determinante, a nivel nacional y global, de actores no estatales, como las empresas privadas nacionales y transnacionales, cuyas actividades impactan directa e indirectamente en los derechos humanos. Como reconoció el propio Diagnóstico Nacional conducido en 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México: el modelo económico aplicado en el país no ha sido ni social ni ambientalmente responsable, y ha creado obstáculos estructurales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales¹⁵. En este contexto, las *Normas de las Naciones Unidas sobre las Responsabilidades de las Empresas en la Esfera de los Derechos Humanos*¹⁶, redactadas en consulta con sindicatos, empresas y ONG, representan un importante paso que brinda “un concepto internacional común e integral de las responsabilidades de las empresas en el área de los derechos humanos”¹⁷.

¹⁵ Para más información, véase: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003), *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México: Mundi-Prensa, pp. VIII, 62-64, 67, 73-74.

¹⁶ Adoptadas por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas en agosto de 2003. Se recomienda consultar el comentario relativo a estas normas: E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2, del 26 de agosto de 2003. Documento disponible en: <www.ohchr.org>.

¹⁷ Estas responsabilidades incluyen garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación; no violar ni beneficiarse con la violación de la seguridad de las personas; proteger los derechos de los trabajadores, incluyendo el derecho a no ser sometidos a trabajos forzados y la no explotación de los niños, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, remuneración adecuada, y libertad de asociación; evitar la corrupción y mantener la transparencia; respetar los derechos económicos, sociales y culturales; y garantizar la protección del consumidor, la seguridad pública, y la protección ambiental en sus actividades empresariales

¿Cuáles son algunos de los impactos concretos del modelo económico sobre los DESCAs en nuestro país?, ¿cuál ha sido el papel del Estado en estas situaciones? A continuación se exponen brevemente algunos ejemplos y nuestros motivos de preocupación.

Por una parte, se presentan casos en los que la constante es la debilidad, la negligencia e incluso la complicidad del Estado mexicano frente al comportamiento y las actividades de empresas privadas, nacionales y transnacionales, que resultan claramente violatorias de los derechos humanos; por ejemplo en los procesos de privatización de servicios básicos, como ha sido el caso del servicio de suministro de agua potable y alcantarillado en Saltillo, Coahuila, en donde el Estado permitió, entre otras cuestiones, que la empresa de capital mixto Aguas de Saltillo, en la que participa la transnacional Aguas de Barcelona, impusiera en varias ocasiones un alza ilegal de tarifas por encima del Índice Nacional de Precios al Consumidor, no atendiendo oportunamente las demandas de la Asociación de Usuarios de Aguas de Saltillo¹⁸. En éste y otros casos de asociación público-privada para la provisión de servicios, el Estado no está garantizando la accesibilidad económica, uno de los componentes fundamentales de los DESCAs, con lo que compromete la cobertura de servicios básicos a la capacidad de pago de la población.

Otro ejemplo de la falta de cumplimiento de la obligación del Estado de proteger los derechos humanos de la población frente a actividades de corporaciones transnacionales, se da en el caso del proyecto del Corredor de Energía Eólica en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Entre otros problemas denunciados en este caso, el Estado ha permitido que los inversionistas extranjeros aprovechen la falta de información sobre el proyecto y la situación de pobreza de los ejidatarios, para negociar con ellos contratos desventajosos de arrendamiento de los terrenos donde se instalarán los aerogeneradores. Aunado a lo anterior, el Estado impulsa el

riales y prácticas de comercialización, incluyendo el respeto al principio de precaución. En su mayor parte, el texto de las Normas de la ONU se nutre de las leyes y principios existentes en materia de derechos humanos, que expresan el compromiso moral y político de los gobiernos y las empresas y representan normas de derecho en proceso de desarrollo. Fuente: Kit de información elaborado por la Red Internacional DESC con el apoyo del Trabajo sobre la Responsabilidad de las Corporaciones, enero de 2005. Se puede consultar en: <http://www.choike.org/documentos/normas_onu_ddhh.pdf>.

¹⁸ Mayor información en: Norma Castañeda Bustamente/DECA Equipo Pueblo, A.C., *Diagnóstico y caso de la privatización del agua en México*, publicado en: RMALC/CIFCA. “Estudio sobre el impacto social y medio ambiental de las inversiones europeas en México y Europa. Resumen Ejecutivo”. México, mayo de 2006. Disponible en: <www.rmalc.org.mx>.

Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), que facilita la enajenación de la tierra¹⁹, lo cual resulta conveniente legal y administrativamente a los intereses de las transnacionales.

A lo largo y ancho del país son recurrentes este tipo de megaproyectos de infraestructura, o grandes obras de construcción de centros comerciales, turísticos o habitacionales, cuyo impacto social y ambiental no es tomado en cuenta ni por los inversionistas privados ni por el Estado mexicano. En muchos de estos casos los principales afectados son las comunidades campesinas e indígenas de la localidad que no son debidamente informadas ni consultadas sobre los proyectos, y que son desplazadas de sus tierras o amenazadas de serlo, y por tanto privadas del acceso a los recursos naturales y a otros de sus medios de subsistencia, en franca violación a su derecho a la libre determinación y a otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Cuando las comunidades se organizan en resistencia a estos megaproyectos, generalmente padecen hostigamiento, detenciones arbitrarias, represión e incluso campañas mediáticas en las que se criminaliza la protesta social. Por ejemplo en contra del Consejo de Pueblos en Defensa del Agua, la Tierra y el Aire de Morelos, que desde hace tres años exige la cancelación del megadesarrollo habitacional La Ciénaga, impulsado por la empresa privada Urbasol, que limitará severamente la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua de decenas de comunidades de por lo menos 4 municipios. Al igual que en otros casos, el estudio de impacto ambiental para la autorización del proyecto no consideró integral ni adecuadamente la situación.

Otro caso paradigmático de megaproyectos que entrañan afectación a los DESCA es el del proyecto de construcción de la Central Hidroeléctrica La Parota, en el estado de Guerrero, que ha sido rechazado por comuneros y ejidatarios de la zona²⁰ por no representar una opción de desarrollo sustentable, sino una amenaza para la vida comunitaria con altos costos ecológicos y sociales. Los gobiernos municipal, estatal y federal han ignorado estos reclamos y han desarrollado una estrategia autoritaria y antidemocrática para imponer el proyecto a toda costa²¹. Por la acción de los opositores y de las organizacio-

¹⁹ Mayor información en: Norma Castañeda Bustamente/DECA Equipo Pueblo, A.C., *El caso de Tehuantepec: Energía Eólica y el corredor*, publicado en *ibid.*

²⁰ Organizados en el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota (CECOP).

²¹ Espacio DESC, *Informe sobre los Acontecimientos y las Violaciones a los Derechos Humanos Relacionados con el Proyecto Hidroeléctrico La Parota*. México, mimeo, 2006.

nes civiles que les apoyamos, este caso ha ameritado ya una recomendación del Comité de DESC al Estado mexicano en 2006²², así como varias comunicaciones en los últimos tres años de procedimientos especiales de Naciones Unidas, del relator Especial para el Derecho a la Vivienda Adecuada, del relator para el Derecho a una Alimentación Adecuada, y del relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas²³.

Otro tipo de casos tiene que ver con empleadores privados, nacionales y transnacionales que no respetan los derechos humanos laborales, incluida la libertad sindical, la estabilidad en el empleo y los estándares de higiene y seguridad en el trabajo. Particularmente en el sector terciario de la economía, en el que participan grandes consorcios internacionales de servicios, se presentan diversas violaciones a la legislación laboral nacional y al derecho internacional de los derechos humanos que han sido documentadas. “Este tipo de empresas han incurrido en violaciones sumamente graves en contra de la dignidad de las y los trabajadores: les someten a regímenes de inestabilidad laboral, pagan salarios insuficientes y mantienen esquemas de prestaciones muy limitados, muchas veces ni siquiera en los estándares legales; simulan la relación laboral a través de figuras extrañas a la legislación (becarios, asociados, etc.) que confunden a las y los trabajadores en el momento en que quieren hacer valer sus Derechos Humanos Laborales, impiden la Libertad Sindical y el derecho de Contratación Colectiva, y es el sector donde más pueden encontrarse las y los trabajadores con contratos de protección patronal”²⁴.

También es alarmante la falta de inspección regular y efectiva en centros de trabajo de empresas privadas, en donde no sólo está comprometida la salud y la seguridad de las y los trabajadores, sino su propia vida. Uno de los casos más lamentables es el de la explosión —claramente prevenible— ocurrida en febrero de 2006 en la Mina 8 Pasta de Conchos del Grupo Industrial Minera México (IMMSA), la compañía minera más grande del país²⁵, que ocasionó la muerte de 65 mineros.

²² “Observaciones finales del Comité de DESC a México en 2006”: E/C.12/CO/MEX/4, párrafo 28.

²³ Para más información consultar el documento: A/HRC/7/16/Add.1, del 4 de marzo de 2008 en: <www.ohchr.org>.

²⁴ Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C., *XI Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales durante 2007. La mano dura de Calderón. Tres reformas, arrebatar el poder a los trabajadores*. México, D.F., marzo de 2008, p. 45.

²⁵ IMMSA está valuada en más de 9 mil millones de dólares, “cantidad que equivale a siete veces el presupuesto de Educación Pública de todo el país para el 2006; al 15% del PIB, y a 150 veces el gasto en Seguridad Pública Federal.”, citado en: *Mina 8, Unidad Pasta de Conchos: Múltiples Violaciones a los Derechos Humanos Laborales*, por Cristina Auerbach

Adicionalmente a la tragedia, preocupa que las omisiones e incluso la corrupción y la complicidad de las autoridades mexicanas con la empresa contribuyan a la obstaculización del acceso a la justicia y al incremento de la impunidad en el país.

Por otra parte, no se pueden dejar de mencionar los impactos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en las condiciones de vida de amplios sectores de la población mexicana, destacando en la coyuntura actual las consecuencias de la desgravación total del capítulo agropecuario a partir del 1° de enero de 2008, que eliminó completamente los aranceles de productos básicos, considerados “sensibles” en el marco del TLCAN, como son el maíz, el frijol, la caña de azúcar y la leche. Con base en los impactos que ha tenido el TLCAN en el rubro de granos básicos en años anteriores, con una constante balanza comercial deficitaria, las perspectivas para los próximos meses y años son alarmantes: agudizamiento de la crisis del campo mexicano, aumento de la pobreza —no sólo rural— y de la migración hacia el norte, así como una mayor pérdida de soberanía alimentaria con severa afectación del derecho a la alimentación adecuada y de otros DESC. De ahí que desde hace algunos años, diversas organizaciones articuladas en la Campaña Nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria y la Reactivación del Campo Mexicano “Sin maíz no hay país y sin frijol tampoco”, demandamos la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN, sin que la administración anterior ni la actual acogieran, o por lo menos estudiaran y discutieran seriamente esta demanda. Los impactos del TLCAN sobre los DESC también han sido motivo de preocupación del Comité de DESC de Naciones Unidas, desde 1993. Previo a la entrada en vigor del Tratado, el Comité recomendó al Estado mexicano velar para que éste no afectara los DESC de la población, sobre todo de la más vulnerable²⁶; en 1999, el Comité dirigió nuevamente una recomendación al Estado para que intensificara los esfuerzos y aliviara cualquier efecto negativo de la aplicación del Tratado²⁷. Durante su último examen a México en 2006, varios expertos del Comité de DESC expresaron sus preocupaciones e interrogaron a la delegación gubernamental que compareció en Ginebra respecto a los impactos del TLCAN en los derechos consagrados en el PIDESC²⁸.

Benavides y Carlos G. Rodríguez Rivera, miembros del Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL). Mimeo, enero de 2008.

²⁶ Véase: “Observaciones finales del Comité de DESC a México de 1993” (E/C.12/1993/16), disponible en: <www.ohchr.org>.

²⁷ Véase: “Observaciones finales del Comité de DESC a México de 1999” (E/C.12/1/Add.41), disponible en: <www.ohchr.org>.

²⁸ Véase el registro (*summary record*) de la 13ª Reunión del 36º Período de Sesiones del Comité de DESC de 2006 (E/C.12/2006/SR.13), disponible en: <www.ohchr.org>.

Finalmente, también resulta preocupante la aprobación y entrada en vigor de algunas leyes federales que, en la misma lógica del modelo económico que se ha señalado anteriormente, favorecen la agenda de las grandes corporaciones transnacionales, en este caso sobre transgénicos y agrocombustibles, en detrimento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales²⁹ de la población mexicana; me refiero a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), conocida también como *Ley Monsanto*, aprobada en el 2005 y cuyo reglamento se expidió recientemente. Esta ley, junto con la nueva Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas de 2007, responden a los intereses del sector agroindustrial. Por su parte, la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, que acaba de entrar en vigor el 2 de febrero pasado, abre un campo de inversión largamente esperado por las transnacionales de la energía.

En conclusión, como lo señalamos al Comité de DESC en el Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006), Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC³⁰, es fundamental que ante un modelo económico cuyas políticas generan injusticia social y depredación del medio ambiente, que no promueven el verdadero desarrollo y que en muchas ocasiones resultan en vulneración de los derechos humanos, revisar y diseñar políticas y legislaciones apropiadas y en correspondencia con los principios, las obligaciones y los estándares más altos de protección de los derechos humanos, apelando a la primacía³¹ que tienen éstos frente a los acuerdos de cualquier otra índole, inclusive financiera o comercial.

²⁹ El anterior relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, expresó en varias ocasiones sus reservas en torno a los organismos genéticamente modificados (OGM), apelando al principio precautorio ante el riesgo de afectación al derecho a la alimentación y a la salud. Asimismo, se ha expresado sobre las implicaciones negativas de los agrocombustibles en el derecho a la alimentación y al agua. Véase, por ejemplo, su informe a la Asamblea General de la ONU en agosto de 2007 (A/62/289), disponible en <www.ohchr.org>.

³⁰ Informe presentado en el 36º Período de Sesiones del Comité de DESC en mayo de 2006, disponible en: <www.equipopueblo.org.mx>.

³¹ El artículo 103 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945) establece que: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”, entre las que el cumplimiento de los derechos humanos ocupa un lugar central.

La Campaña Nacional por la Diversidad Cultural de México
Convoca al

“Foro de Promoción de la Diversidad Lingüística”

3 y 4 de julio de 2008

Universidad Intercultural de Chiapas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas



Este foro es coordinado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, con la participación de la Dirección General de Culturas Populares del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Universidad Pedagógica Nacional, la Coordinación de Educación Intercultural y Bilingüe, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Red de Universidades Interculturales de México.

Objetivos

- Presentar y discutir los aportes de las investigaciones y experiencias comunitarias realizadas en materia de diversidad cultural y lingüística en México, con el fin de integrar acciones de comunicación social y mensajes mediáticos idóneos para su difusión en el marco de la Campaña.
- Establecer un diálogo entre personas dedicadas al estudio de la diversidad cultural y lingüística y otros actores incluidos líderes indígenas, profesores, organizaciones civiles, instituciones y tomadores de decisiones en materia de políticas públicas, agencias culturales y diversas redes de comunicación social.
- Difundir en un futuro próximo mensajes y acciones de comunicación social en distintos medios (mensajes y cápsulas televisivos, radiofónicos, en prensa escrita y por Internet; materiales en audio y video; carteles, cartillas, folletos y trípticos; así como charlas, conferencias, otros foros, talleres y cursos).

Entre otras temáticas, este foro considera:

- Resultados de investigaciones, proyectos y experiencias comunitarias que en atención a las temáticas consideradas, ofrecen propuestas sintéticas e informadas para integrar el *Primer Catálogo de Acciones de Comunicación Social y Mensajes a favor de la Diversidad Cultural en México*.
- Resultados de investigaciones, proyectos y experiencias comunitarias que en el marco de una visión crítica en materia lingüística se enfoquen a los siguientes temas: la relación lengua-cultura; la importancia de contar con traductores calificados en lenguas indígenas y lengua de señas en hospitales, juzgados, ministerios públicos, cárceles, albergues, internados, centros educativos y otros espacios sociales; los procesos de alfabetización en dos y más lenguas; la función social y cultural de los

procesos de normalización, estandarización y modernización lingüística; los debates y posiciones en el diálogo entre lingüistas y hablantes, así como el uso de las nuevas tecnologías de la información en la materia, entre otros.

Características de las propuestas

- a) Incluirán los datos completos del autor(es): nombre, dirección postal, dirección electrónica, teléfono y adscripción institucional y/o social.
- b) Las propuestas mediáticas deberán incluir:
 - 1) Breve justificación del problema
 - 2) Resultados de investigación, proyecto o experiencia
 - 3) Bibliografía. Las acciones y los mensajes aparecerán al final del texto y deberán ir orientados a la defensa, promoción y difusión de la diversidad cultural, lingüística y educativa en México.
- c) La extensión de los trabajos, incluida la propuesta de comunicación social, será de 10 a 15 cuartillas (espacio y medio en Times New Roman 12).
- d) También se considerarán propuestas en formatos digitales (presentaciones en *Power Point*, videos, audios y/o productos interactivos, cápsulas), acompañadas de un breve resumen y la versión original.
- e) Las propuestas escritas y/o en formatos digitales deberán enviarse por correo postal al CIESAS (Dirección Académica: Juárez No. 87, Tlalpan, México, D.F. C.P. 14000) y al correo electrónico: diversidad2008@cieras.edu.mx, del **15 de abril al 30 de mayo del 2008**.
- f) Los resultados se darán a conocer vía electrónica, del 9 al 13 de junio del mismo año. Los autores de ponencias y propuestas seleccionadas recibirán por correo electrónico dos formatos: 1) inscripción y 2) autorización para uso de los materiales en medios de comunicación social, con el reconocimiento de su autoría. Para confirmar su participación, los dos formatos se enviarán a más tardar el **30 de junio**, al correo: diversidad2008@cieras.edu.mx.

Productos

Entre otros productos, las propuestas se integrarán al *Primer Catálogo de Acciones de Comunicación Social y Mensajes a Favor de la Diversidad Cultural en México*.

* Integrada las siguientes instituciones: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO); Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB-SEP); Dirección General de Culturas Populares (DGCP-CNCA); Dirección General de Educación Indígena (DGEI-SEP); Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud (DGPDS-SS); Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI); Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF); Universidad Pedagógica Nacional (UPN); Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED); Delegación Tlalpan (GDF); y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-México).

Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México

Luis Arriaga Valenzuela*

Este trabajo ubica elementos sobre la necesidad de reformar integralmente el sistema de administración y procuración de justicia penal mexicano, lo cual ha sido señalado en múltiples ocasiones desde las más diversas perspectivas del debate nacional. Las últimas reformas constitucionales en la materia son resultado de un consenso generalizado sobre la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y la modificación de sus prácticas institucionales, a fin de transformar el sistema de justicia penal. Sin embargo, desde la mirada del trabajo que realiza el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, si bien se reconocen avances importantes con esta reforma, también se ubican elementos a distinguir en la reforma constitucional entre dos sistemas de justicia: uno para la “delincuencia organizada” y otro para la “delincuencia común”; la reforma aprobada por el Congreso abre el camino hacia una distinción poco deseable.

En el presente artículo analizo el sistema de justicia en México no como penalista experto ni como académico, sino desde la experiencia del Centro Prodh, organización dedicada desde hace 20 años a la defensa y promoción de derechos humanos. A lo largo de este camino hemos conocido y documentado numerosos casos de injusticias y violaciones de derechos humanos, muchos de ellos vinculados a las deficiencias estructurales del sistema de administración y procuración de justicia penal.

Me permito mostrar cuatro puntos centrales: el debate previo a la reforma, los avances y los retrocesos y, finalmente, algunas preocupaciones y perspectivas.

* Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. <direccion@centroprodh.org.mx>.

Debate previo a la reforma aprobada en 2008

La necesidad de reformar integralmente el sistema de administración y procuración de justicia penal mexicano ha sido señalada en múltiples ocasiones desde las más diversas perspectivas. Hoy por hoy, existe un consenso generalizado sobre la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y modificar sus prácticas institucionales, a fin de transformar el sistema de justicia penal.

Los estudios empíricos confirman que el malestar con respecto al funcionamiento del sistema de justicia tiene fundamento. Según el investigador Guillermo Zepeda Lecuona¹,

¹ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. CIDAC y FCE, 2004.

de cada cien delitos que se cometen en nuestro país, sólo son denunciados formalmente 25: uno de cada cuatro. De estos 25 casos que llegan a ser conocidos por el ministerio público, sólo en cuatro se concluye la investigación. En promedio, sólo en una de esas investigaciones se logra poner al indiciado a disposición de un juez. Y en ese único caso que llega a juicio, el imputado es condenado en ocho de cada diez causas; es decir, en México casi el 85% de las causas penales concluye con una sentencia condenatoria.

Las deficiencias del sistema son patentes: las víctimas de los delitos, mayoritariamente, no acceden a la justicia; los imputados y las imputadas, en general, son simplemente objetos de un proceso en el que deben demos-

trar su inocencia en condiciones de desigualdad procesal; finalmente, en múltiples casos los operadores jurídicos –jueces, ministerios públicos, abogados postulantes– interactúan en un medio donde pesa más la habilidad para gestionar, no siempre dentro de la legalidad, que la capacidad de razonar con argumentación jurídica consistente.

La impunidad y la violación de la libertad personal hacen, por lo tanto, necesario el debate en torno a la reforma del sistema de justicia. Sin embargo, ¿a qué tipo de reforma aspiramos los defensores y defensoras de derechos humanos?

Al llegar a este punto los aparentes consensos se quiebran: quedan en evidencia las posiciones encontradas de los diversos actores que promueven la reforma al sistema de justicia. Hay quienes defienden una reforma centrada en la tutela de los derechos del imputado, y también quienes promueven una reforma que dé mayores “herramientas” al Estado en el combate a la delincuencia organizada. En muchos de estos actores persisten incluso tópicos hoy superados; por ejemplo, la insistente contraposición entre seguridad pública efectiva y vigencia de los derechos humanos.

Éstos tienen concreción en lo que se ha denominado “garantías básicas del debido proceso”: la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, el derecho de ser juzgado por un tribunal imparcial en un plazo razonable, el derecho a una defensa pública eficaz, la igualdad de armas, entre otras. Es preciso recordar que el Estado mexicano ha ratificado convenios internacionales de derechos humanos que le obligan a velar por su vigencia. Uno de ellos es la Convención Americana de Derechos Humanos, en particular el artículo 8 que contiene las garantías mencionadas.

Desde nuestra perspectiva, estas garantías sólo pueden ser cabalmente respetadas en un sistema cuyas notas definitorias sean su carácter acusatorio, adversarial y oral: acusatorio porque consideramos que quien acusa en un proceso penal debe tener la carga de la prueba, preservándose siempre la distinción –y la igual distancia– entre la acusación, la defensa y el juez; adversarial porque un proceso penal debe implicar una contienda entre partes iguales sometidas a la jurisdicción; y oral porque las argumentaciones y pruebas de las partes deben ser planteadas, introducidas y desahogadas en forma oral ante el juez, bajo los principios de inmediatez, contradicción, publicidad y transparencia.

Sin embargo el punto de partida de las propuestas impulsadas desde el Ejecutivo Federal en fechas recientes no ha tenido, lamentablemente, la intención de lograr avances reales en la vigencia de los derechos humanos. En 2004, Vicente Fox presentó infructuosamente varias iniciativas en materia penal. Durante el presente sexenio, en un contexto

caracterizado por la búsqueda de legitimidad mediante la militarización y el endurecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad, el Ejecutivo diseñó un polémico proyecto de reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad. Desde el inicio se insistió en que dicha reforma respondía a la supuesta necesidad de dotar al Estado de herramientas eficaces para combatir al crimen organizado.

El 9 de marzo, Felipe Calderón anunció públicamente la presentación de su propuesta de reforma constitucional en materia de justicia penal para “eficientar el combate a la delincuencia organizada”. Ésta incluyó, entre otros aspectos:

- establecer un régimen de excepción para el combate a la delincuencia organizada;
- elevar a rango constitucional la figura del arraigo;
- otorgar facultades al Ministerio Público para ordenar, en casos de delincuencia organizada, la realización de arraigos, cateos e intervenciones telefónicas, con revisión judicial posterior;
- establecer la reserva de los datos de las personas que denuncien hechos relacionados con el crimen organizado;
- establecer excepción a la garantía individual de solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, en los casos de delincuencia organizada;
- dar facultades a la policía de allanar domicilios en caso de flagrancia, y
- unificar los códigos sustantivos y adjetivos penales.

El debate continuó desde entonces, viciándose a menudo por las coyunturas políticas que ha enfrentado el Congreso, tales como la designación de los nuevos consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral. Paralelamente, organismos de derechos humanos hemos llamado a un debate amplio y público que permita reformar la Constitución no del modo propuesto por la administración calderonista, sino de manera que se armonice el sistema de justicia penal mexicano con las exigencias del derecho a un debido proceso.

Ante la inminencia de la aprobación de las reformas propuestas por Calderón, el Centro Prodh, miembro de la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos”, la Secretaría Ejecutiva de ésta y Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos, sostuvimos, el 12 de octubre de 2007, una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para informar sobre los riesgos implícitos en la iniciativa discutida por el Congreso. Por su parte, otros actores civiles, como los organismos de la Red

por los Juicios Orales, han auspiciado una iniciativa ciudadana en la materia.

Al cabo de unos meses, la Cámara de Diputados elaboró un dictamen que pretendió recoger elementos de las diversas iniciativas que se le habían presentado. El 12 de diciembre la Cámara aprobó ese proyecto con 366 votos a favor, 53 en contra y ocho abstenciones. En el dictamen se atenuó la autoritaria iniciativa del Ejecutivo, aunque fueron conservados algunos de los rasgos más preocupantes.

El dictamen pasó a la Cámara de Senadores donde se discutió el 14 de diciembre. El Senado aprobó las reformas con modificaciones en lo general y en lo particular, mediante 80 votos a favor, 27 en contra y cuatro abstenciones. Los cambios introducidos en el Senado *únicamente* se limitaron a dos aspectos: 1) corregir el proyecto de los diputados en cuanto a las facultades del Ministerio Público para allegarse de información que hasta ahora es confidencial –bancaria, fiscal, financiera, bursátil, electoral y fiduciaria–; y 2) enmendar el proyecto en cuanto a la constitucionalización de los allanamientos sin orden judicial.

El 19 de febrero se aprobó en la Cámara de Diputados la minuta sobre la Reforma Penal enviada por el Senado de la República. El aval se dio con 32 votos (PRI y PAN) a favor y 14 en contra (PRD, Convergencia y Partido del Trabajo). Algunos legisladores manifestaron su rechazo a la aprobación y propusieron postergar una semana la discusión, alegando que el documento había sido distribuido de manera discrecional, e impidiendo con ello un adecuado análisis de las implicaciones de la reforma. Los organismos que sostuvimos la audiencia ante la CIDH enviamos el 20 de febrero una actualización de información, con carácter de urgente, a la misma Comisión, así como a los relatores de Naciones Unidas con competencia para conocer del tema.

El 26 de febrero la reforma fue aprobada con 462 votos a favor, seis en contra y dos abstenciones, tras haberse eliminado el párrafo que modificaba al artículo 16 constitucional para permitir que la policía pudiera ingresar a un domicilio sin necesidad de autorización judicial. Esta reforma fue aprobada por el Senado el 6 de marzo. Para que los cambios sean incorporados a la Constitución, sólo resta que sean aprobados por al menos 16 Congresos locales.

Avances

La reforma aprobada presenta algunos avances, no cabe duda. Sin embargo al enunciar estos avances insistimos en la complejidad de una reforma de esta naturaleza; de manera que no debemos olvidar las múltiples variables que

inciden en la política pública relacionada con el crimen, ni la composición del Congreso y las presiones de diverso signo que han decidido el camino que condujo a la aprobación de las reformas.

Estos son algunos de los avances² reconocidos por nosotros en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados:

- *La adopción de un sistema acusatorio y oral regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.* El nuevo artículo 20 adopta explícitamente un sistema con estas características. Con ello, se sientan las bases para una transformación sustantiva del sistema de justicia penal. Coincidimos con Cristian Riego cuando señala que “la implantación del juicio oral no es una opción posible entre otras para mejorar un sistema judicial como el mexicano, sino una exigencia que proviene del reconocimiento de los derechos humanos propios de un Estado constitucional democrático”³.
- *La eliminación de la llamada flagrancia equiparada.* En su nueva redacción, el artículo 16 acota la flagrancia para aquellos casos en los que efectivamente una persona es sorprendida cometiendo un delito o cuando materialmente se le persigue tras cometer un delito. Hay que recordar que en la actualidad, la viciada idea de la “flagrancia equiparada” permite al Ministerio Público y a la Policía detener a una persona sin orden judicial hasta tres días después de que se haya cometido el delito. En la práctica la flagrancia equiparada legaliza detenciones arbitrarias y abre la puerta a posibles violaciones de derechos humanos. Su eliminación, desde la Constitución, es un avance.
- *La creación de nuevos jueces de control.* El artículo 16 crea una nueva modalidad de jueces denominados de control, para que los actos del Ministerio Público que impliquen molestia o restricción de derechos sean objeto de revisión judicial por una autoridad diferente de la que resuelva sobre la responsabilidad penal del imputado.
- *El derecho a una defensa pública de calidad.* El artículo 17 ordena que la defensa pública sea profesional y remunerada en igual medida que el Ministerio Público. En un país donde la mayoría de las causas penales son asumidas por defensores de oficio que a menudo trabajan en desigualdad frente a la acusación, esto resulta significativo.

² Para este punto retomo algunos de los aspectos destacados por Carlos Ríos en su artículo “Reforma Penal”, publicado en el diario *Reforma* el 16 de diciembre de 2007.

³ Cristian Riego, “Derechos y juicios orales” en *Reforma*, 2 de marzo de 2007.

- *La regulación de las garantías del debido proceso.* Se incorporan a la Constitución, en el artículo 20, garantías que no estaban explícitas en la Carta Magna: la presunción de inocencia, el derecho a una defensa adecuada, el derecho a guardar silencio, entre otros.
- *La gradualidad de la reforma.* Atinadamente, se ordena que el paso hacia el nuevo sistema ocurra de manera gradual durante el transcurso de los siete próximos años.

Con estos puntos a favor es muy factible que con las modificaciones aprobadas se permite avanzar hacia un sistema de justicia penal más respetuoso de los derechos humanos. Quienes han promovido la reforma han insistido en presentar estos aspectos como realmente positivos. Sin embargo queremos insistir en que no estamos frente a graciosas concesiones de las autoridades; tampoco, frente a los avances, podemos justificar a la reforma en conjunto, olvidando con ello los retrocesos. Estamos frente a una reforma que reduce la enorme brecha existente entre los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos y la realidad del sistema de justicia vigente. Los avances que puedan registrarse no los debemos sólo a diputados y diputadas generosas, súbitamente comprometidos con los derechos humanos, sino a años de activismo y denuncia del movimiento nacional de derechos humanos. Precisamente por ello no es posible conformarse con los avances y callar frente a los aspectos regresivos que implican riesgos para el respeto de las garantías fundamentales.

Retrocesos

En la reforma siguen estando presentes algunos de los aspectos más preocupantes de la iniciativa inicialmente presentada por Felipe Calderón. Éstos, a todas luces, ponen en riesgo la vigencia de derechos fundamentales:

- *Se encumbra a la Constitución el arraigo.* Se permite para los casos de delincuencia organizada. Esta práctica, tal y como funciona en la realidad mexicana, ha sido calificada como violatoria de los derechos humanos en múltiples ocasiones, pues funciona como una prisión preventiva anticipada. En el año 2002 el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas lo consideró como una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia de control jurisdiccional⁴.

⁴ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002).

- *La conservación de la prisión preventiva “automática” para ciertos delitos.* Se incorpora al artículo 19 constitucional una serie de pautas para decidir sobre la prisión preventiva, entre las que se incluye que ésta necesariamente vaya aparejada a ciertos delitos. Esta norma atenta contra el principio de presunción de inocencia, pues de acuerdo con éste, la prisión preventiva debe ser siempre excepcional y revisable, atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto.
- *La creación de un subsistema de excepción para las personas acusadas de pertenecer a la “delincuencia organizada”.* Se crea desde la Constitución un régimen excepcional para procesar a aquellas personas acusadas de pertenecer a la delincuencia organizada, régimen que se aplica desde la investigación de los hechos. Tal y como se había perfilado esta reforma constitucional, en este régimen particular son permitidas medidas más intrusivas y lesivas de derechos que, en última instancia, socavarán las garantías básicas del debido proceso en perjuicio de quienes sean investigados, procesados o incluso sentenciados bajo este subsistema. Desde luego, ello no sólo atenta contra las garantías del debido proceso, sino incluso contra el principio de igualdad, reconocido en el artículo 1° de la Constitución.

Como puede observarse, los aspectos preocupantes de la reforma no pueden ser minimizados. En los medios se destacaron principalmente las implicaciones de los allanamientos sin orden judicial, el arraigo y la ampliación de las facultades del Ministerio Público; no obstante, desde nuestra perspectiva, el punto más riesgoso es la creación de un régimen particular para la investigación, el procesamiento y la sanción de las personas a quienes se impute su pertenencia a la delincuencia organizada. En el siguiente apartado argumento esta afirmación a partir de algunas implicaciones que dan cuenta de la creación de un régimen excepcional para las personas acusadas de pertenecer a la delincuencia organizada.

Preocupación fundada en la existencia de un régimen de justicia excepcional

Al distinguir la Constitución entre dos sistemas de justicia: uno para la “delincuencia organizada” y otro para la “delincuencia común”, la reforma aprobada por el Congreso abre el camino hacia una distinción poco deseable. En efecto, si para unos casos hay un proceso oral, adversarial y acusatorio, con respeto a la presunción de inocencia y el debido

proceso, para otros hay un proceso desigual, con menos garantías y nula presunción de inocencia. En los hechos se propicia la coexistencia de dos derechos penales: uno para los imputados comunes y otro para los imputados relacionados con la delincuencia organizada. En otras palabras, uno para los ciudadanos y otro para los enemigos del Estado.

Con ello, se adopta en la Constitución Mexicana una tendencia muy discutida en los debates del derecho penal contemporáneo: esa que no duda en restringir los derechos de las personas a quienes se concibe como enemigos, los “narcotraficantes” en el caso mexicano, en detrimento de sus garantías procesales y del principio de igualdad.

Esta distinción está necesariamente vinculada a una política criminal errónea. Frente a ella tampoco podemos dejar de pensar en las actuales políticas de seguridad pública reducidas al “combate al crimen organizado”, ni en la probable aprobación de la Iniciativa Mérida, pensada para reforzar este “combate”. No abundaré en ello. Centro mis esfuerzos en demostrar que desde una perspectiva de derechos humanos esta distinción atenta contra la dignidad humana.

Crear un subsistema para ciudadanos y otro para enemigos, supone concebir la legislación penal como un arma de lucha contra quienes se supone “ponen en riesgo al Estado”, aun a costa de la reducción de las garantías procesales. Esta tendencia, iniciada en México con las reformas constitucionales de la década de los noventa y con la redacción de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, implica un grave retroceso, pues, como sugiere Jakobs, el legislador ya no dialoga con sus conciudadanos sino que amenaza a sus enemigos recortando sus garantías procesales y estableciendo un subsistema particular muy conveniente a los intereses del Estado, para la investigación, el procesamiento y la sanción de los hechos en los que se les relacione.

Es por lo tanto necesario que las organizaciones de derechos humanos sigamos insistiendo en la necesidad de no recortar las garantías procesales propias de un Estado de Derecho democrático y que se encuentran reconocidas en los tratados internacionales en aras de un siempre incierto “combate contra el narcotráfico”. Las acciones preventivas y de persecución a la delincuencia organizada y al narcotráfico, que nadie osaría calificar de innecesarias en el momento actual, deben mantener en todo momento un pleno respeto a los derechos humanos. La legalización, desde la Constitución, de un proceder contrario atenta contra la dignidad humana, pues es contraria al principio de igualdad que de ella se desprende. La creación de un subsistema penal de excepción para los casos de delincuencia organizada en el que no se respeten los derechos humanos, con-

lleva la pérdida de legitimidad del Estado. En palabras de Javier Llobet: “La base de la legitimación en un Estado de Derecho es que respeta la dignidad de la persona de aquellos que no respetan la de los otros”⁵.

Los defensores y las defensoras de los derechos humanos nos hemos pronunciado siempre por una reforma basada en el reconocimiento de estos derechos, indispensables dentro de una democracia. De hecho me parece que hay esfuerzos notables. Entre ellos vale la pena mencionar la propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos elaborada por organizaciones de la sociedad civil y por académicos y académicas especialistas en derechos humanos⁶.

Finalmente, no por ello menos grave, en los términos en que se ha desarrollado el debate legislativo la amplitud de la definición de delincuencia organizada es preocupante. Desde el trabajo realizado por el Centro Prodh en la defensa y acompañamiento a víctimas desde los casos, tanto en el conflicto social que estalló en Oaxaca en 2006 como en la violenta represión perpetrada en Atenco ese mismo año, las procuradurías de Justicia de ambos estados no titubearon en acusar a integrantes de movimientos sociales, detenidos en razzias, como miembros de la delincuencia organizada; con ello pretendieron justificar detenciones ministeriales prolongadas en las que fueron violados gravemente los derechos humanos. Ante esto es ineludible preguntar: ¿la imputación de delincuencia organizada será objeto de control judicial?, ¿se puede asegurar que, a sabiendas de que acota las garantías procesales del imputado, no abusará el Ministerio Público de acusaciones donde se impute la pertenencia a la delincuencia organizada? En un país donde a menudo se instrumentaliza la justicia con fines políticos, ¿no constituye la reforma un nuevo factor de riesgo para las personas que han encontrado en los movimientos sociales el conducto para plantear demandas legítimas frente a la inexistencia de cauces adecuados y frente a la inoperancia de los partidos tradicionales?

Aún falta la aprobación de la reforma en los estados. En algunas regiones del país se ha comenzado a ensayar la realización de juicios orales. Frente a esto las organizaciones de derechos humanos pueden impulsar los cambios mediante el monitoreo de las acciones realizadas. Si bien no podemos conformarnos con la reforma, tenemos que encontrar y construir los caminos adecuados para revertir las amenazas a derechos humanos actualmente presentes.

⁵ Javier Llobet Rodríguez, *Derecho procesal penal II. Garantías procesales (primera parte)*. EJC, Costa Rica, 2005.

⁶ <www.sumatealareformaendh.org.mx>.



68



Ambiente y cultura

Nueva Antropología

- **Elena Lazos Chavero**, La invención de los transgénicos: ¿nuevas relaciones entre naturaleza y cultura?
- **Leticia Merino**, Conservación comunitaria en la cuenca alta del Papaloapan, Sierra Norte de Oaxaca
- **María Fernanda Paz Salinas**, De áreas naturales protegidas y participación: convergencias y divergencias en la construcción del interés público
- **Leticia Durand**, De las percepciones a las perspectivas ambientales. Una reflexión teórica sobre la antropología y la temática ambiental
- **María Alejandra Sánchez Vázquez**, La comunicación pública de las ciencias en México: estudios precursores y senderos posibles
- **Víctor M. Berrueta Soriano y Fernando Limón Aguirre**, Participación campesina para la generación de tecnología alternativa.

México: once retratos de la impunidad

Luis Hernández Navarro*

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales han desempeñado, en muchos casos, un papel penoso y, con demasiada frecuencia, de claro contubernio con las instancias gubernamentales responsables de las violaciones. Tantos presos políticos es síntoma de un profundo problema en el funcionamiento del sistema político mexicano. Hay un severo déficit de representación política de amplios sectores de la población; existe una fuerte crisis de las mediaciones sociales; los canales institucionales para la atención de la demanda social están atrofiados. La tendencia a que la lista de detenidos crezca es indicador de que, lejos de solucionar el conflicto, el nuevo gobierno está empeñado en agravarlo.

En materia de derechos humanos México es un país de reprobados; el Estado no los respeta. Eso dicen, al menos, tres instituciones internacionales encargadas de la vigilancia de las libertades relativas a bienes básicos necesarios para una vida digna. Los tres organismos estuvieron en México en febrero de 2008 y dieron a conocer su diagnóstico y recomendaciones.

El uso del Ejército en funciones que corresponden a la policía en el enfrentamiento contra algunos cárteles del narcotráfico, la criminalización de la protesta social, y el abuso policiaco contra los inmigrantes centroamericanos que cruzan el país para tratar de llegar a Estados Unidos, han deteriorado el ya de por sí precario nivel de respeto a los derechos humanos. La inminente

aprobación de la reforma judicial agravará aún más la situación.

Human Rights Watch (HRW) es una ONG con amplia reputación internacional, dedicada a defender los derechos humanos; fue fundada en 1985. Elabora informes sobre derechos humanos. El pasado 13 de febrero, recriminó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) su papel “decepcionante” y “conformista” en la tarea de “mejorar el pobre historial” que en materia de garantías individuales existe en México.

Sostiene que el organismo dirigido por José Luis Soberanes “una y otra vez no impulsa a las instituciones del Estado a reparar los abusos que ha documentado; no promueve las reformas necesarias para prevenir abusos en el futuro; no se opone a leyes y prácticas abusivas”. Según HRW, los funcionarios de la CNDH no monitorean la implementación

de sus recomendaciones por parte de las dependencias de gobierno.

La ONG analizó casos emblemáticos de violación a derechos humanos en México, como el *feminicidio* en Ciudad Juárez, Chihuahua, los crímenes de la *guerra sucia* y la represión a manifestantes. Calificó de “lamentable” la tarea “proactiva” de la comisión como principal impulsor de los cambios urgentes en México para prevenir las prácticas abusivas. Mostró cómo el grupo no monitorea las recomendaciones y que el 90% de las quejas presentadas a la CNDH son resueltas por la vía de la “conciliación” y sin consultar a las víctimas.

Ante las críticas, en un arranque de patriotismo barato, Javier Tapia, funcionario de la Segunda Visitaduría de la CNDH, señaló que “es lamentable que un grupo de extranjeros vengan aquí a criticarnos”. ¿Como si los derechos humanos no fueran de observancia universal!

* Articulista de *La Jornada*.

Louise Arbour, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, a comienzos de febrero visitó México durante cuatro días. Dijo que en este país la situación de los derechos humanos plantea persistentes preocupaciones en varias áreas. Expresó su preocupación por el tema de la impunidad, que es el mayor reto que hay que enfrentar y derrotar. “Es preocupante –afirmó– el tema de los *feminicidios*, donde el sistema de justicia no protege a las mujeres.” Apremió al gobierno mexicano a destinar recursos para profesionalizar y garantizar la integridad de las corporaciones policiacas.

La funcionaria de la ONU criticó la participación de los militares en la lucha contra la delincuencia, “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”. Agregó que los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar, y que debe haber recursos efectivos disponibles ante las violaciones a los derechos humanos perpetradas por elementos del Ejército Mexicano.

En esta ocasión, la defensa de las políticas de la administración de Felipe Calderón corrió a cargo del Senado. El presidente de la Comisión de Justicia, Alejandro González Alcocer, le respondió que la presencia militar en las calles “no es lo deseable”, pero que es consecuencia de la descomposición de las fuerzas policiacas.

La Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos (CCIODH) tiene 10 años observando la situación que guardan las garantías individuales en el país. Apenas la semana pasada concluyó su sexta visita, en la que se entrevistó con 596 personas.

Según la CCIODH, “la situación de los derechos humanos en México es extremadamente crítica. Independientemente del ámbito al que afecten, la magnitud de las vulneraciones y la falta de respuestas concretas convierten al gobierno de Felipe Calderón en plenamente responsable de las mismas”.

De acuerdo con esa comisión, durante el mandato del actual gobierno no se ha avanzado en el cumplimiento de las recomendaciones que efectuó para los casos de Chiapas, Atenco y Oaxaca. Por el contrario, los abusos y atropellos continúan. No se ha actuado contra sus principales responsables ni atendido las causas de origen. La comisión advirtió que el patrón de represión y hostigamiento a los espacios sociales de reivindicación implica no solamente la actuación de los distintos cuerpos policiacos, locales y federales, sino que de él forma parte el Ejército Mexicano.

De nada sirve comparar lo que sucede en nuestro país con lo acontecido en alguna nación africana. El Estado mexicano está reprobado en materia de respeto a los derechos humanos. La inminente aprobación de la reforma judicial agravará la situación aún más. El hecho tiene consecuencias enormes para la paz pública y la solución a las demandas sociales. Que nadie se llame a engaño.

Presos políticos

En las cárceles del país hay centenares de presos políticos. Cada día que pasa la lista de luchadores sociales que ingresa a prisión crece. Quienes se encuentran detenidos por participar en movimientos sociales enfrentan procesos legales llenos de anomalías jurídicas. La ley se ha convertido en una herramienta para combatir la justicia.

Las cifras sobre el número de detenidos políticos varían. Varios organismos defensores de derechos humanos hablan de que hay alrededor de 500 de ellos. Hay diferencias en la contabilidad, mismas que provienen de la inexistencia de un listado único de presos. La reciente formación del Frente Nacional contra Represión (FNCR) apenas comienza a resolver la dispersión de los grupos dedicados a defenderlos.

Un prisionero político es una persona a la que se mantiene en prisión o bajo arresto, porque sus ideas suponen un desafío al sistema político establecido. Un preso de conciencia es un ser humano encarcelado por sus ideas políticas, creencias religiosas, origen étnico, sexo, idioma, origen nacional o social, situación económica u otra circunstancia, y que no ha incurrido en delito ni ha recurrido a la violencia o propugnado su uso. Se le encarcela solamente por sostener ideas, creencias o condiciones de vida contrarias a las del grupo en el poder.

Muchos de los que se encuentran tras las rejas fueron víctimas de los cuerpos policiacos de violencia; fueron golpeados, torturados e, inclusive, abusados sexualmente durante y después de su arresto. No pocos se encuentran en condiciones carcelarias humillantes. Varios están reclusos en penales de alta seguridad al lado de torturadores, narcotraficantes y secuestradores.

Un enorme número de los presos políticos son jóvenes, y no son pocos los dirigentes populares que encabezaron luchas de protesta. Son los damnificados de una política que ha decidido criminalizar la expresión pública del malestar social, antes de abrirle espacios reales de negociación. Los prisioneros a los que se les asocia con organizaciones guerrilleras son una minoría.

Los partidos políticos que se reclaman de izquierda se han desentendido del asunto. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ni siquiera se hizo cargo en serio de los militantes suyos que han perdido la libertad por participar en el movimiento contra Ulises Ruiz en Oaxaca. Algunos de sus dirigentes temen que la opinión pública los asocie con la violencia si defienden a los presos en serio.

Muchos intelectuales, usualmente preocupados por la defensa de los derechos humanos, ahora han guardado silencio ante los atropellos que se cometen en el país. Otros prefieren opinar sobre Cuba o Venezuela antes de decir una palabra sobre la crisis de derechos humanos que existe en el país. Suponen que en una democracia de baja intensidad, como la mexicana, el respeto a las garantías individuales es un lujo del que puede prescindirse.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos están lejos de encontrarse en su mejor momento. Como sucedió con una buena cantidad de organismos civiles de promoción al desarrollo, la borrachera del foxismo los llevó a colaborar estrechamente con un gobierno que, después de seducirlos, terminó abandonándolos. Por supuesto que hubieron dignas excepciones a esta conducta, pero, en conjunto, perdieron autoridad frente a la sociedad, y capacidad de articular intereses y conjuntar esfuerzos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales han desempeñado, en muchos casos, un papel penoso, y, con demasiada frecuencia, de claro contubernio con las instancias gubernamentales responsables de las violaciones.

Tantos presos políticos es síntoma de un profundo problema en el funcionamiento del sistema político mexicano. Hay un severo déficit de representación política de amplios sectores de la población; existe una fuerte crisis de las mediaciones sociales; los canales institucionales para la atención de la demanda social están atrofiados. La tendencia a que la lista de detenidos crezca es indicador de que, lejos de solucionar el conflicto, el nuevo gobierno está empeñado en agravarlo.

Hace casi 30 años el Estado enfrentó una intensa crisis —no necesariamente similar a la actual, pero sí con algunos elementos en común—, emprendiendo una reforma política que legalizó a la izquierda comunista y a una parte de la izquierda radical, al promover una amnistía a los presos políticos. A pesar de sus limitaciones, las medidas crearon un nuevo contexto para la competencia y la convivencia política. Pero el gobierno de Felipe Calderón parece no haber aprendido la lección.

Retrato I: La nueva guerra sucia

Todo transcurría conforme al programa oficial. Un día después de dejar su cargo como presidente de la República, Luis Echeverría montaba guardia de honor en el Hemiciclo a Juárez de la ciudad de México. Lo acompañaba su sucesor, José López Portillo. Era 1° de diciembre de 1976.

La ceremonia oficial se realizaba sin sobresaltos hasta que una mujer diminuta, vestida de negro, se coló al acto. Indignada, le gritó al ex mandatario: “¡Ciudadano Echeverría, entrégueme a mi hijo... ya son muchos años!” La mujer era Rosario Ibarra de Piedra. El nombre del hijo cuya devolución reclamaba era Jesús Piedra Ibarra, víctima de la *guerra sucia*.

Sucedió el 28 de agosto de 1978. Unas decenas de familiares de opositores políticos secuestrados por el aparato represivo comenzaron un ayuno en el Zócalo de la ciudad de México. El primero de siete. Querían hacer visible lo invisible, que se escuchara a quienes se les había quitado la voz. Exigían que se presentara con vida a los desaparecidos políticos.

La huelga hambre en la Catedral tuvo que levantarse sin resolverse las demandas centrales. Sin embargo, años más tarde la causa que la animó obtuvo un triunfo cultural indudable. Un año y meses después del ayuno, el 12 de diciembre de 1979, con la participación de una buena parte de la izquierda radical y de organizaciones sociales, se formó el Frente Nacional contra la Represión. El 15 de diciembre estaba en su casa el primer desaparecido.

Hoy, la historia regresa. A poco más de cuatro décadas de la protesta en el Hemiciclo a Juárez, y 29 años después de la primera huelga de hambre para exigir la presentación de los desaparecidos políticos, organizaciones civiles y políticas volverán a dar vida al Frente Nacional contra la Represión (FNCR). Con ellas, en la primera línea de fuego, se encuentra la misma mujer que animó las iniciativas previas: Rosario Ibarra de Piedra.

La fundación del FNCR no es un reflejo nostálgico de una parte de la izquierda. Que en algunos de sus integrantes se presenten rasgos paranoicos no quiere decir que no los persigan... Según doña Rosario, en siete años de gobiernos panistas ha habido unas cien desapariciones forzadas. De ellas, 65 ocurrieron en el gobierno de Vicente Fox y más de 30 con Felipe Calderón.

El 5, 10 de julio y 10 de septiembre de 2007 el Ejército Popular Revolucionario (EPR) hizo explotar varios ductos de Pemex. Los atentados no causaron muertos ni heridos. Las pérdidas económicas fueron enormes.

Las explosiones son la primera acción militar de gran envergadura efectuada por el EPR en más de diez años. La única ofensiva bélica de importancia y de alcance nacional efectuada previamente por esta organización fue la campaña del 28 de agosto de 1996, en la que atacó destacamentos del Ejército en varias entidades.

Durante la década transcurrida entre el ataque a Las Crucecitas en Hualuco y los bombazos en la petrolera mexicana, el EPR sufrió una feroz persecución, ajustes internos de cuentas y varias escisiones. A lo largo de ese tiempo, algunos de sus desprendimientos organizativos realizaron acciones de propaganda armada, colocando petardos en bancos y bloqueando caminos. Otros han protagonizado campañas militares de mediana envergadura en estados como Guerrero.

Pero que no se realicen acciones bélicas ofensivas no significa que el EPR haya estado inactivo a lo largo de estos años. Se ha extendido más allá de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y las Huastecas. Ha participado en importantes luchas sociales. Mantiene una prensa escrita regular. En la antinomia entre lo político y lo militar, parecía haber privilegiado la lucha de masas sin renunciar a la lucha armada. Ni siquiera durante las recientes protestas en Oaxaca, donde tiene amplia presencia, efectuó acciones guerreras.

Los atentados a Pemex cambian dramáticamente esta orientación. El EPR puso el acento de su actuación en la realización de las acciones bélicas por encima de la lucha política. ¿Por qué lo hizo? ¿Se trata de medidas publicitarias para ganar la atención de los medios informativos? ¿Acaso ha modificado su estrategia y se ha transformado en una fuerza insurreccional? ¿Piensa que estas acciones acercan al país al socialismo?

Los eperristas han dado una explicación muy clara sobre el porqué de sus ataques: forman parte de una “campaña nacional de hostigamiento contra los intereses de la oligarquía y del gobierno antipopular”, para presentar con vida a sus militantes, detenidos y desaparecidos en la ciudad de Oaxaca, el pasado 25 de mayo. Sus acciones son parte de la “autodefensa armada”, no un objetivo de la guerra popular prolongada.

La organización político-militar informó sobre la desaparición de Edmundo Reyes Amaya y Gabriel Alberto Cruz Sánchez, en un documento público difundido el 5 de junio. Entre esa fecha y el ataque del 5 de julio emitió 14 comunicados, firmados por su comandancia nacional y por comités estatales y regionales, denunciando el crimen de lesa humanidad cometido contra sus dirigentes y advirtiendo de su inminente respuesta.

Finalmente el EPR, y en un hecho sin precedentes, nombró una Comisión de Intermediación para dialogar con el gobierno, con el objetivo de esclarecer la situación de sus militantes desaparecidos. Simultáneamente, diversas filtraciones periodísticas apuntaron a que las desapariciones fueron obra de importantes funcionarios policiacos de la administración de Ulises Ruiz.

Retrato 2: José Luis Sumisiones

José Hernández, el cartonista de *La Jornada*, dibuja a José Luis Soberanes como un can, en cuatro patas, y vestido con mandil, mientras Felipe Calderón cabalga en sus lomos y le indica el rumbo que debe seguir. Al fondo, una sombra le comenta a otra: “Pobre Soberanes... Debería quejarse ante la CNDH por cómo pisotean su dignidad”. El cartón se llama: “José Luis Sumisiones”.

“El Fisgón” presenta al *ombudsman* dando gritos de júbilo, ataviado con una playera con la consigna: “Sí a la vida”, frente al sepulcro de Ernestina Ascensión. Su trabajo lleva por nombre: “Defensor de la derecha”.

Ese mismo sábado 26 de mayo de 2007, Antonio Helguera lo muestra sosteniendo en mano una carpeta que dice: “Recurso de inconstitucionalidad contra el aborto”, mientras desde su tumba Ernestina Ascensión pregunta: “¿Alguien duda ahora que fui violada por soldados?” La caricatura se titula: “El de los trabajos sucios”.

En *El Universal*, “Naranja” dibuja a un obispo que porta un cartel en el que se lee: “Contra la despenalización del aborto”. Debajo de sus faldas pueden verse los pies de la CNDH y la PGR. El título de la viñeta es: “Tres en uno”.

Uno tras otro, distintos cartones aparecidos en la prensa nacional presentan al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) lo mismo como tapete del poder que en actitud canina hacia el Presidente de la República. Los dibujos dan cuenta del descrédito y desprestigio que han alcanzado el *ombudsman*, la comisión que preside y sus últimas iniciativas. Reflejan el estado de ánimo que existe entre un sector de la opinión pública al que le preocupa la justicia.

Efectivamente, está muy extendida la percepción de que en lugar de defender a los ciudadanos de los abusos de poder, José Luis Soberanes ha emprendido una desaforada carrera por agradar a Felipe Calderón y servir de tapadera de los agravios cometidos.

Apenas la semana pasada, Amnistía Internacional —una de las instituciones más reconocidas y respetadas en el terreno de los derechos humanos— advirtió en un detallado

y serio informe sobre la gravedad de la situación mexicana. Sin embargo, ni tardo ni perezoso, el *ombudsman* quiso descalificarlo: “Creo que es una opinión muy exagerada. En nuestro país sí tenemos problemas en materia de derechos humanos, pero no como para que se le califique de país indolente.”

Decenas de muertos, desaparecidos, mujeres violadas, detenidos injustamente, no son, para el doctor Soberanes, un hecho grave. Los más de 500 presos políticos no son, para él, muestra de indolencia. ¿Cuántas atrocidades más necesitan ser perpetradas por las fuerzas del orden para que se califique de indolente al país?

Infesta paradoja: en el momento en el que México atraviesa por la más grave crisis en materia de derechos humanos en años, la comisión que debe hacerle frente no sólo es inoperante, sino claramente facciosa. Cuando más necesario es que exista un órgano con autoridad moral para frenar –o al menos documentar– la impunidad de los de arriba, ese órgano está más desprestigiado que nunca.

La lista de los “errores”, omisiones y complicidades de la CNDH con la violación de derechos humanos crece día con día: Atenco, Oaxaca, la violación y muerte de Ernestina Ascensión y, para rematar la faena, la demanda de controversia constitucional contra el acuerdo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de despenalizar el aborto.

Este último hecho es la gota que derrama el vaso. El 25 de mayo, José Luis Soberanes utilizó a la CNDH como un partido confesional. A pesar de que asegura que “el debate no puede centrarse en razones religiosas–Estado laico”, en los hechos le hizo el trabajo sucio a quienes han convertido esas razones en el centro de su rechazo a una medida de salud pública. Las reformas recientemente aprobadas no obligan ni invitan a nadie a abortar.

Hace menos de un mes, una parte importante de la opinión pública vio entre sorprendida e indignada cómo Soberanes asumía funciones que no le corresponden al absolver a los militares que violaron y provocaron la muerte de Ernestina Ascensión en la Sierra de Zongolica.

Javier Pérez Pascual, alcalde del municipio de Soledad Atzompa, de donde era originaria la hoy occisa, señala que la CNDH es una “tapadera del poder”. El edil asegura: “Nosotros vimos que es una burla que hace la CNDH [...] La comisión nacional no está para defender los derechos humanos, sino al Presidente de la República, por cuestiones de intereses [...] el pueblo ha sufrido una gran violación a sus derechos”.

La misma indignación provocaron entre las víctimas el tardío e insuficiente informe final y la recomendación que

emitió la CNDH sobre el conflicto político-social en Oaxaca. De entrada porque no señala los nombres de los responsables y exculpa a Felipe Calderón de hechos en los que el gobierno federal tuvo abierta responsabilidad. Carmen López, vocera de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), afirma que el informe es “insuficiente, contradictorio, incompleto y presuntamente peca de ingenuo [...] es una caricatura y simulación”.

Ricardo Lueve, integrante del Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI), aseguró que en el caso de Atenco la CNDH incumplió la tarea para la que fue creada, y que con su recomendación sobre los hechos de violencia que sucedieron allí sólo está tratando de legitimarse.

Retrato 3: Santiago Pérez Alvarado

Uno de esos presos políticos es Santiago Pérez Alvarado, defensor de derechos humanos y activista ambiental detenido el pasado 4 de julio y remitido al penal de Temascaltepec, acusado de secuestro. Acompañante y asesor de diversos movimientos en defensa del medio ambiente, promotor de la no violencia, participó en la lucha contra el desarrollo de un centro de esquí en el Parque Nacional Nevado de Toluca, impulsado por un grupo de inversionistas y el gobierno del estado.

El abogado Pérez Alvarado es conocido como un hombre honesto, solidario y conocedor de los derechos sociales. Sensible a las injusticias y abusos contra campesinos, participó en la resistencia civil pacífica del Comité por la Defensa de los Recursos Naturales del río Temascaltepec, formado por decenas de comunidades del sur del estado de México, Guerrero y Michoacán. El comité se opuso a la construcción de la presa El Tule, mediante la cual se pretende captar agua del río Temascaltepec –clave para la economía regional– para conducirla a la planta potabilizadora Los Berros (la más grande del mundo) y, posteriormente, bombearla a la ciudad de México y la zona conurbada.

Es en el contexto de esa lucha, iniciada hace nueve años, que se detuvo a Santiago. A pesar de que las comunidades afectadas entablaron negociaciones con el gobierno para frenar las obras, los trabajos continuaron. Agraviado, el pueblo de San Pedro Tenayac bloqueó el paso a la obra y retuvo, durante horas, a dos técnicos de la Conagua para exigir la presencia de las autoridades responsables. En ese momento el abogado se encontraba en la ciudad de México negociando con el gobierno.

Más adelante, debido al rezago en el pago de indemnizaciones por la afectación de cultivos y tierras de las comu-

nidades, provocada por la construcción y operación del sistema Cutzamala, se creó el Frente Mazahua por la Defensa de los Derechos Humanos. Santiago fue su asesor.

Al no obtener respuesta, la exigencia se convirtió en protesta. Las comunidades pusieron en práctica acciones de resistencia civil pacífica. Sin embargo, el gobierno del estado cooptó a algunos dirigentes y dividió al movimiento. Surgió así, con el apoyo de Santiago, el Movimiento Mazahua por la Defensa del Agua, los Derechos Humanos y los Recursos Naturales, que ha continuado en lucha, oponiéndose al despojo.

La detención de Santiago Pérez, por hechos acaecidos hace más de nueve años —en los que no tuvo participación directa—, pretende “limpiar el camino” para reactivar diversos proyectos de desarrollo en la región. Sin embargo, esos negocios afectan el patrimonio natural y cultural de las comunidades del estado de México, que el abogado representa.

Finalmente, después de tres meses en prisión, Santiago fue liberado por desvanecimiento de datos. Fue, sin embargo, una víctima más de la nueva *guerra sucia*. Una guerra en la que lo mismo se aprehende injustamente a líderes populares que se realizan desapariciones forzadas.

Retrato 4 y 5: José Alejandro y María Concepción

Lo mataron a balazos. Lo asesinó un agente de la Patrulla Fronteriza en El Paso, Texas, el 8 de agosto de 2007. Al momento de su muerte, el mexicano José Alejandro Cruz tenía 23 años de edad; era obrero de la maquila. Su “delito” fue no tener papeles y reclamar la liberación de una mujer, a punto de ser deportada, que la guardia tenía detenida.

A más de 3 mil kilómetros de distancia, en Tenosique, Tabasco, guatemaltecos, hondureños y salvadoreños reciben de la policía mexicana un trato similar al que los mexicanos padecen en Estados Unidos. Apenas el 14 de agosto, elementos de la Policía Federal Preventiva y agentes de migración, con el apoyo del Ejército, arremetieron contra cerca de tres mil centroamericanos varados en comunidades como Faisán Vía, porque el ferrocarril Chiapas-Mayab suspendió el servicio luego de que *Genesse&Wyoming* se declaró en quiebra.

Los agentes de migración quemaron las pequeñas chompas en las que acampaban los indocumentados mientras les disparaban con armas de fuego para evitar que huyeran. Los detenidos fueron golpeados y sus escasas propiedades hurtadas.

Después de no comer durante cuatro días, un hondureño murió ahogado cuando se metió a la laguna para tratar de pescar. Infructuosamente había tratado de entregarse al Instituto Nacional de Migración. Dos mujeres que se bañaban en una poza fueron encerradas, desnudas, en una celda.

El drama de los migrantes centroamericanos es más grave que el de los mexicanos en Estados Unidos. Antes de llegar a su destino final, deben recorrer México, sufrir penurias extremas, extorsión de las policías, y exponerse a asaltos y —en el caso de las mujeres— a violaciones. Casi 650 mil indocumentados fueron deportados por las autoridades de nuestro país durante 2006. Cuando menos, 314 inmigrantes de Guatemala, El Salvador y Honduras han muerto este año en su paso por México o en Estados Unidos. Sin embargo, no todo es penuria. Durante su éxodo mexicano, muchos reciben la ayuda de manos caritativas. Personas humildes les ofrecen agua, alimentos y posada. Religiosos piadosos los apoyan en su peregrinar.

Una de esas personas solidarias y generosas es María Concepción Moreno Arteaga. Nacida en Epigmenio González, municipio de Pedro Escobedo, cerca de las vías del tren, madre soltera de seis hijos a los que sacó adelante sola, de 47 años, analfabeta, habitante de una choza de madera sin servicios, dedicada a lavar y planchar ropa ajena, cuenta: “Yo sentía tristeza de ver cómo llegaban... sin ropa, pidiendo agua. Juntando su dinerito para venir por acá. Y les daba un taco o agua, ni modo de negárselos”. Irónicamente, en lugar de ser apoyada por su labor altruista, está presa desde hace dos años. El 9 de marzo de 2005, elementos de la Agencia Federal de Investigación (AFI) la detuvieron acusándola de tráfico ilegal de personas, por dar de comer a seis indocumentados centroamericanos que tocaron a la puerta de su casa. Ella recuerda ese día: “Estaban sentadillos afuera en lo que yo les preparaba un taco. Ni tiempo me dio porque llegaron éstos, los de la AFI, y nomás: ‘está detenida, vámonos’. Les dije: ‘pues enséñenme un papel. Yo no sé nada de leyes porque nunca he tenido problemas. Dígame qué delito he cometido’. ‘Por los indocumentados (le respondieron), por *pollera*’”.

Desde entonces ha vivido un vía crucis legal similar al que viven los humildes sin dinero para comprar justicia. En prisión le hicieron firmar documentos cuyo contenido no entendía. Sus hijos contrataron al abogado Vicente Gómez Raya, quien les pidió diez mil pesos para liberarla. Reunieron el dinero entre vecinos y lo entregaron junto con una carta en la que éstos declaraban que Moreno Arteaga no

se dedicaba al tráfico de personas. Pero el *abogángster* se desentendió del caso y le asignaron defensor de oficio.

No importó a las autoridades que durante un careo con el presunto *pollero* éste declarara no conocerla y que se trataba de una confusión. Él le aseguró a la secretaria del juzgado: “No, no es. Están confundiéndola”. Consternado, abrazó a la señora Moreno, se puso a llorar, y le dijo: “Dispéñeme, señora, disculpe. Usted no es y mire cómo está aquí”.

En la cárcel María Concepción fabrica etiquetas para ropa. Los 30 pesos que recibe los utiliza para comprar jabón y papel higiénico. Sus hijos difícilmente la visitan, pues no tienen dinero para el transporte. Sufre para comunicarse con ellos porque no tiene para comprar tarjetas telefónicas. Cuando logra telefonarles es porque pide a otras reclusas que marquen los números. Ella no sabe.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez tomó en sus manos el caso. Interpuso un amparo en contra de la resolución que confirma la sentencia y la reivindica como defensora de derechos humanos injustamente presa.

Finalmente, el 1 de septiembre, María Concepción Moreno Arteaga fue liberada. Su caso demuestra que la justicia mexicana convierte a defensores de derechos humanos y dirigentes sociales en delinquentes. Es la muestra de la grave crisis por la que atraviesan los derechos humanos en el país.

Del otro lado de la frontera norte, José Alejandro Cruz es una nueva víctima de la xenofobia, el racismo y la hostilidad que sufren los indocumentados mexicanos. Es un ejemplo más del pánico en el que vive el gobierno mexicano a la hora de defender a nuestros connacionales en Estados Unidos.

En su frontera sur, el gobierno mexicano hace el trabajo sucio a la administración de Bush. Se ha vuelto su policía: mete a la cárcel a quienes prestan ayuda a los migrantes, mientras sus gendarmes se ceban sobre los indocumentados centroamericanos.

Retrato 6: Yucatán y los derechos humanos

Unos días antes del 1° de agosto de 2007, fecha en la que dejó la gubernatura de Yucatán, Patricio Patrón Laviada publicó en el *Diario Oficial del Gobierno de Yucatán* el decreto 791. En él se asigna a sí mismo y a algunos de sus funcionarios vinculados con el combate al crimen organizado, una escolta vitalicia a cargo del erario.

El decreto establece que el ex gobernador tendrá, por lo menos, tres escoltas escogidos por él mismo, además de armamento adecuado y sistemas de comunicación. Por supuesto, no lo consultó con el Congreso local porque “es potestad exclusiva del mandatario”.

Investigando los motivos del decreto, un periodista preguntó: “¿Tiene miedo, señor gobernador?” “Ya lo dije: por si se requiere”, respondió molesto y azotó la puerta de su camioneta.

Ese es el tamaño del miedo de Patrón Laviada. Ese gesto sintetiza y perpetúa su administración. Durante su gestión, sus dos procuradores, en vez de perseguir al crimen organizado, le dieron protección; en vez de acabar con la impunidad de funcionarios públicos y familiares cercanos al titular del Ejecutivo, la solaparon.

Promotor de la candidatura de Felipe Calderón, nieto de la “casta divina” formada durante el porfiriato por los hacendados yucatecos, sobrino del banquero Roberto Hernández, empresario que no pasó de estudiar la secundaria, coordinador de Amigos de Fox en su estado, llegó a la gubernatura para restaurar los privilegios de la antigua oligarquía henequenera. Lo logró montado en el hastío ante el caciquismo priísta, la “ola foxista” y la consolidación del conservadurismo panista en el estado.

Derrotado su candidato a la gubernatura del estado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Patrón Laviada aguarda el momento en el que su tío lo haga nombrar secretario de Turismo. No importa que quienes lo han tratado lo describan como un personaje intolerante, inculto, incapaz, grosero y tonto. Es insustancial que las arcas públicas hayan terminado con números rojos. Lo primordial es que, como demostró durante sus seis años de gobierno, ayudó a hacer buenos negocios a sus amigos.

Patrón Laviada instaló en la entidad un gobierno comandado por una derecha facciosa y una administración cuasi-policia. Durante su mandato floreció el nepotismo, el *cuatachismo* y el tráfico de influencias en todas las instancias de poder. Parientes, compadres y amigos fueron favorecidos con prebendas y canonjías a costa del gobierno. Los recursos enviados con el único fin de atender desastres naturales para atender a los damnificados del huracán *Isidoro*, fueron utilizados para formar clientelas electorales.

Oscurecida por las graves violaciones a las garantías individuales perpetradas en lugares como Atenco y Oaxaca, la situación de los derechos humanos en la entidad es la

mentable: un promedio de 54 quejas mensuales por violaciones a los principios constitucionales, según Jorge Victoria Maldonado, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (Codhey).

Los principales hechos violatorios fueron: prestación indebida de los servicios públicos, detenciones arbitrarias, abusos de autoridad y violaciones al derecho a la integridad. Sintomáticamente, ningún funcionario fue sancionado por ello.

El organismo de derechos humanos Indignación caracterizó el periodo de Patrón Laviada como “La hacienda restaurada”. En el magnífico y documentado balance que efectuó sobre esa administración constata la continuidad del proyecto económico del PRI y el PAN en la entidad y afirma que se despojó a la gente “no sólo de sus derechos, sino de la posibilidad de verlos algún día garantizados, intentando arrebatar incluso su futuro”.

El equipo Indignación documentó durante 2001-2007 varios casos de represión al pueblo maya relacionados con el despojo de tierras y territorios. Lo mismo sucedió con expresiones de descontento juvenil. La intolerancia del conservadurismo regional sentó allí sus reales. “En Yucatán –aseguran los defensores de las garantías individuales– se criminalizó la protesta, la diferencia, la pobreza, la juventud, el ejercicio de derechos e incluso la defensa de éstos, mientras permanecen impunes quienes son responsables de violaciones a los derechos humanos.”

No se pudo ocultar el despojo y especulación de tierras campesinas destinadas a la construcción de un aeropuerto. Varios campesinos de Poxilá y los ejidos de Hunucmá y Umán, que denunciaron el atraco, resultaron encarcelados. También fue patente la salvaje represión que sufrieron 48 jóvenes –entre ellos varios menores– que protestaban pacíficamente en la ciudad de Mérida contra la visita de George W. Bush. Fueron detenidos arbitrariamente en la Plaza Grande por cientos de agentes de la Policía Municipal y de la Secretaría de Protección y Vialidad del estado, golpeados, maltratados, llevados a la cárcel e incomunicados.

Expresión de la ultraderecha empresarial, el gobierno de Patrón Laviada elaboró un discurso político elemental, reiterativo, lleno de adjetivos, obsesionado por el orden. “El Patronato –asegura ‘La hacienda restaurada’ refiriéndose al periodo del ex mandatario– intentó neutralizar e ignorar el compromiso del Estado con los derechos humanos dándoles un breve espacio y desentendiéndose del compromiso de su plena vigencia.”

El informe sobre Yucatán elaborado por Indignación muestra que las violaciones a las garantías individuales en México no se limitan a unas cuantas entidades, sino que abarcan casi toda la República. Presenta asimismo el contexto que permite explicar por qué el hoy ex gobernador se asignó una escolta vitalicia. Evidencia, además, el poco respeto que los “decentes” gobiernos de Acción Nacional en todo el país tienen hacia los derechos humanos de los de abajo.

Retato 7: los descendientes de Nezahualcóyotl

Cuando los niños de San Salvador Atenco dibujan su pueblo en los periódicos murales de sus escuelas, reproducen escenas en las que policías y helicópteros atacan a los pobladores. En sus viñetas aparecen hombres en prisión y víctimas de la violencia de las fuerzas del orden. Ellos no vivieron directamente la represión gubernamental, pero fueron marcados psicológicamente por los golpes que sus familiares y vecinos recibieron.

Cuando llega la hora del recreo o el momento de esparcimiento en las tardes, esos mismos niños evitan jugar a policías y ladrones. ¿Acaso hay algún pasatiempo infantil en el que los malos persigan a los malos? Prefieren jugar a los zapatistas y a los traidores. Unos se cubren el rostro con un pasamontañas, y los otros deben enfrentar la indignidad de no defender su tierra.

La herida está abierta y los pobladores de Atenco se niegan a olvidar. Hace casi dos años, el 3 y 4 de mayo de 2006, más de tres mil 500 agentes de distintas corporaciones policiacas desbarataron brutalmente una protesta campesina. Más de 200 personas, entre las que se encontraban nueve menores, fueron detenidas sin orden de aprehensión, salvajemente golpeadas y torturadas. La mayoría de las 47 mujeres que fueron presas sufrieron abusos sexuales.

Veinticuatro meses después permanecen en la cárcel 16 personas. Trece de ellas se encuentran en el penal del Molino de Flores. Tres más están en la penitenciaría de alta seguridad de Almoloya, junto a traficantes de drogas y secuestradores.

Ignacio del Valle, Felipe Álvarez y Héctor Galindo fueron condenados a 67 años y medio de prisión. Se les acusa de secuestro equiparado y de ataque a las vías de comunicación. Los dos primeros son campesinos y tienen 52 años de edad. Héctor Galindo es abogado y se encuentra en sus treintas. Sus condiciones carcelarias son muy difíciles. A

cualquier hora son sometidos a exámenes en los que son desnudados.

Siguen procesadas, en libertad bajo fianza, otras 70 personas, habitantes en su mayoría de Atenco y los pueblos aledaños. América del Valle, hija de Ignacio, se encuentra prófuga. Las autoridades le negaron un amparo.

Los responsables gubernamentales de la represión y los abusos están libres: Enrique Peña Nieto, gobernador del estado de México, ocupa su tiempo en aparecer en las revistas del corazón presumiendo sus últimas conquistas amorosas; Eduardo Medina Mora fue nombrado procurador general de la República; el vicealmirante Wilfrido Robledo trabaja para Carlos Slim y espera el momento de reinsertarse en la administración pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió en febrero de 2007 indagar si en Atenco se violaron los derechos humanos. El ministro José de Jesús Gudiño prepara un proyecto de sentencia que se pondrá a consideración del pleno de la Corte y, en su caso, establecerá criterios sobre los límites de la acción de la fuerza pública. La resolución no tiene efecto vinculatorio, pero podría reconocer la comisión de graves violaciones a las garantías individuales.

Aunque ya evitaron su construcción una vez, sobre los pobladores de Atenco se mantiene viva la amenaza de edificar un nuevo aeropuerto, ahora en un terreno federal donde se encuentra el lecho del lago de Texcoco. A pesar de que el decreto que expropiaba sus tierras se abrogó en agosto de 2002, las autoridades siguen abriendo vialidades en el territorio que abarcaba.

En las comunidades aledañas la mancha urbana devora los campos de labranza y el agua. Líderes ejidales hacen negocio cambiando el uso del suelo y vendiendo predios a grandes inmobiliarias especialistas en levantar viviendas como si fueran gallineros, y en construir grandes complejos comerciales.

Pero los habitantes de Atenco resisten. Quieren vivir en paz, ser lo que han sido. Siembran maíz, alfalfa, calabaza, frijol y haba. Cultivan jitomate en invernaderos. Extraen del lago espirulina, alga conocida por sus cualidades alimenticias, y la procesan.

Su organización, el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, sigue vivo. Hacen asambleas, impulsan proyectos productivos, buscan liberar a sus presos, se solidarizan con otras luchas y no olvidan los abusos sufridos. No perdonan el agravio que sufrieron. Mantienen viva la memoria y la indignación.

“Somos descendientes de Nezahualcōyotl”, dicen los habitantes de Atenco. La sangre del coyote que ayuna, del tlatoani de la ciudad-estado de Tezucō, del hombre sabio que murió en 1472, corre por sus venas. En sus tierras, aseguran, vivieron las esposas, concubinas e hijos del poeta y monarca. El mito sostiene que sus restos están enterrados en la iglesia del poblado.

Nezahualcōyotl, cuenta la historia, supo recuperar el reino que su padre perdió a manos de Tezozōmoc, señor de Azcapotzalco. Con astucia e inteligencia evitó su propia muerte, organizó la resistencia contra la tiranía tepaneca, vengó el asesinato de su padre y recuperó el trono en 1429. Muchos en Atenco han sacado la lección y tienen presente esa experiencia.

Amor por la tierra, vínculo profundo con el terruño, identidad con sus raíces, deseo de justicia, organización, voluntad de seguir siendo quienes son, dan a los habitantes de Atenco fuerza y horizonte. A dos años de la represión, el movimiento de los descendientes de Nezahualcōyotl sigue vivo. Los dibujos y los juegos de sus niños lo recuerdan día a día.

Retrato 8: Lorenzo Fernández Ortega

El 9 de febrero de 2008, el indígena Lorenzo Fernández Ortega fue secuestrado. Un día después, bajo un puente del río que cruza la cabecera municipal de Ayutla, Guerrero, fue encontrado su cuerpo sin vida y con huellas de tortura. Al parecer le cortaron el cuello con un cuchillo.

Fernández Ortega tenía 39 años y pertenecía al pueblo me'phaa (tlapaneco). Desde hacía dos años trabajaba de albañil. Era también campesino. Estaba casado y tenía dos hijos, a quienes visitaba cada fin de semana en la comunidad de El Camalote.

Entre 1998 y 2001, una brigada médica de la Secretaría de Salud esterilizó con engaños a 14 indígenas de El Camalote. Les ofrecieron una clínica, médicos, medicamentos, despensas, ropa, cobijas, vivienda y becas. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del estado de Guerrero (Codehum) emitió la recomendación 35/2004 exigiendo que se reparara el daño. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) formuló la recomendación 66/2007 confirmando la violación a los derechos fundamentales de que fueron objeto los 14 indígenas.

Lorenzo formaba parte de la Organización del Pueblo Indígena Me'phaa (OPIM). Era el hermano mayor de Inés

Fernández Ortega. En marzo de 2002, elementos del Ejército Mexicano la violaron. También abusaron sexualmente de la señora Obtilia Eugenio Manuel. Su caso fue presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El indígena asesinado había participado junto con sus familiares y vecinos en la denuncia de la agresión sexual contra su hermana, y en la organización de sus compañeros esterilizados. No tenía conflictos personales con nadie.

El asesinato de Lorenzo no es un hecho de violencia aislado. Según Abel Barrera Hernández, director del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, el crimen “se circunscribe en un contexto de persecución, amenazas e intimidación sistemática contra Inés y su esposo, Fortunato Prisciliano Sierra, su familia y contra Obtilia”.

¿Quién mató a Fernández Ortega? Obtilia no duda que se trata de una amenaza cumplida contra los integrantes de la OPIIM. Apenas unos días antes ella misma había recibido una llamada telefónica de una mujer que le advirtió: “más vale que te calmes, porque allá está mi gente vigilándote”. Desde hace tiempo circulan rumores de que van a matar a todos los miembros de la organización.

Orlando Manzanares, representante de El Camalote, dice que los asesinos pueden ser parte del grupo paramilitar que actúa en la región. Sus integrantes son vecinos de las comunidades que trabajan para el Ejército y que gozan de impunidad en sus fechorías. Están encabezados por Alfonso Morales Silvino.

La región está patrullada por el Ejército. Los retenes son frecuentes. También las agresiones de los militares a la población civil. No es un hecho nuevo. En 2006 el principal de Barranca de Guadalupe, Fortunato Flores Elena, murió después de que soldados le dieron una “medicina”. La soldadesca se comió los elotes y las chivas e hizo destrozos en la comunidad. A los pobladores les dijeron que “eran rambos, como los de las películas”. En Barranca de Guadalupe vive, desde que se casó, Inés Fernández.

En distintos momentos la tropa ha interrogado a hombres y mujeres sobre la presencia de “grupos armados”, “encapuchados”, guerrilleros, y ha amenazado a los miembros de la OPIIM. Invariablemente invade las pequeñas unidades productivas de autoconsumo y las huertas de jamaica y caña que sustentan la economía de los campesinos indígenas. Se mete a las casas, agarra el jabón y la comida. Dice estar buscando delincuentes.

La militarización de la región arranca en junio de 1998. En esa fecha, en la comunidad de El Charco, el Ejército mató a 11 indígenas que se encontraban en asamblea, argumentando que se había producido un enfrentamiento con guerrilleros del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI).

En junio de 2003, el relator Especial sobre Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en su visita a la Costa Chica y Montaña de Guerrero, documentó la alta conflictividad en la zona. Ante los testimonios desgarradores de Inés Fernández y Valentina Rosendo, planteó que el Ejército debe ser replegado de las inmediaciones de las comunidades indígenas, y que su presencia en estas regiones debe ser estrictamente compatible con sus deberes constitucionales.

Modesta Cruz Victoriano es la viuda de Lorenzo. Su futuro es más difícil de lo que ya era. “No tenemos hijos grandes para sembrar —dice—, y él ya no va a volver.”

Retrato 9: Lauro Juárez

El aviso llegó el 3 de marzo. Dos campesinos que cazaban ardillas en el paraje El Potrillo, en el municipio de San Juan Lachao Nuevo, Oaxaca, encontraron un cráneo, parte de la espina dorsal y de las extremidades inferiores de una persona; una cartera con su credencial de elector, un pantalón rasgado y una camisa, ambas manchadas de sangre. El gobierno del estado dictaminó que los restos de la osamenta eran de Lauro Juárez.

Lauro Juárez era un indígena chatino de 43 años de edad. Originario y vecino de La Arena, Santa María Temaxcaltepec, Juquila, Oaxaca, fue electo regidor de Hacienda del cabildo no reconocido por el Instituto Estatal Electoral. Era padre de tres hijos. El luchador social pertenecía a la Unión de Campesinos Pobres (UCP) y al Frente Popular Revolucionario (FPR). Estaba desaparecido desde el 30 de diciembre de 2007.

El día en que fue desaparecido forzosamente participaba en un bloqueo, junto con indígenas de Temaxcaltepec, San Gabriel Mixtepec y Santos Reyes Nopala, para demandar respeto a los usos y costumbres en la elección de autoridades. La protesta se efectuó en la carretera federal Oaxaca-Puerto Escondido, para exigir la realización de nuevas elecciones.

Los chatinos son un pueblo indígena de orígenes remotos (hay vestigios de su existencia que datan del 400 antes de Cristo) que vive en la Sierra Madre del Sur del

estado de Oaxaca. Se nombran a sí mismos en su lengua *cha'tnio*, que significa “trabajo de las palabras”, o los que hablan palabras laboriosas. El censo del año 2000 registró 41 mil hablantes de este idioma.

Campeños pobres en su mayoría, sembradores de maíz, cultivadores de café y cuidadores de bosques, los chatinos se han visto obligados a jornalear en las grandes fincas privadas de café y a migrar a Estados Unidos. Para ellos migrar es “morir un poco”. Han defendido sus tierras y sus bosques enfrentando, también, un sanguinario cacicazgo priísta. En abril de 1995, elementos del 54 batallón de infantería de Puerto Escondido mantuvieron sitiados a los habitantes de Santos Reyes Nopala.

El pueblo chatino, nos recuerda Benjamín Maldonado, ha forjado importantes intelectuales. Uno de ellos fue Tomás Cruz Lorenzo, precursor del pensamiento autonómico y organizador comunitario, fundador de la revista *El Medio Milenio*, donde publicó textos en los que relata la historia del despojo de las tierras de Yaitepec. Tenía 38 años y seis hijos cuando fue baleado el 26 de septiembre de 1989 en Juquila, mientras esperaba el camión para trasladarse a la ciudad de Oaxaca.

Lauro Juárez formaba parte de la planilla que el 25 de noviembre de 1997 ganó los comicios en Santa María Temaxcaltepec, en contra del priísta Ponciano Torres. Pero el triunfo no le fue reconocido por la intromisión de Fredy Gil Pineda Gopar, cacique de la región, quien apoyó al priísta con cemento, láminas y varillas para comprar votos y voluntades, y movilizó gente de otras comunidades con el objeto de que sufragaran por su candidato. Durante sus años de estudiante en la UABJO, Pineda Gopar, protegido desde la rectoría, lideraba uno de los grupos más numerosos y violentos de porros.

El 26 de diciembre de 2007, unas mil 200 personas, entre las que se encontraban Lauro Juárez, otros dirigentes comunitarios y habitantes de los municipios de Santa María Temaxcaltepec, San Gabriel Mixtepec y Santos Reyes Nopala, iniciaron una manifestación a lo largo de la carretera que une la ciudad de Oaxaca y Puerto Escondido.

Pineda Gopar movilizó grupos de golpadores para atacar la *toma* de la carretera Oaxaca-Puerto Escondido. Organizaciones como Antorcha Campesina y la Confederación Nacional Campesina amenazaron a quienes protestaban. El 30 de diciembre, unos 70 hombres armados con machetes y armas de fuego bloquearon el acceso a la carretera de Santa María Temaxcaltepec y se dedicaron a gol-

pear e intimidar a quienes pasaban por allí, y a impedir su repliegue organizado.

Los manifestantes decidieron refugiarse en varias casas a la orilla de la carretera. No así Lauro, quien se quedó en el corredor de una vivienda. A la orilla del camino tendió un hule y su sabanita y colocó su bolsa a un lado. Allí descansó.

A la mañana siguiente había desaparecido. Cuando sus compañeros despertaron no lo vieron. Esperaron su regreso sin suerte. Dos días después organizaron su búsqueda. No tuvieron respuesta. No supieron de él hasta el 3 de marzo, cuando el gobierno del estado informó haber encontrado sus restos.

Lo sucedido en estos tres municipios chatinos muestra que entre los pueblos indios de Oaxaca hay una fuerte lucha por hacer valer el derecho a nombrar a sus autoridades mediante los usos y costumbres, en contra de los cacicazgos del PRI y de la injerencia del gobierno estatal.

Los huesos encontrados evidencian que Lauro fue torturado. A pesar de las denuncias de sus compañeros y de la acción de algunos organismos defensores de los derechos humanos, el crimen casi pasó desapercibido en el país, en medio de ajustes de cuentas entre los *cárteles* de la droga y de la represión incesante contra la disidencia oaxaqueña. Su homicidio sigue impune.

Retrato 10 y 11: muy jóvenes para morir

Temprano llegó la noche para Felicitas Martínez y Teresa Bautista. Tenían tan sólo 21 y 24 años cuando la muerte las alcanzó el pasado 7 de abril. Un grupo de hombres armados quiso detener el vehículo en el que se transportaban de regreso al municipio popular de San Juan Copala, Oaxaca. Ellas viajaban en el asiento trasero. Los asesinos les dispararon balas de muerte. Fallecieron instantáneamente.

Felicitas Martínez y Teresa Bautista eran, desde enero de este año, locutoras y reporteras incansables de la radio comunitaria de Copala *La voz que rompe el silencio*, que transmite en el 94.9 de la frecuencia modulada. Habían sido reiteradamente amenazadas junto a otros compañeros suyos. Por teléfono les decían: “sabes qué, güey, te caemos al rato... tu radio ya va a salir”.

Para enfrentar las amenazas, ataviadas con huipiles adornados con franjas anchas horizontales y paralelas de color rojo intenso, las muchachas grabaron un *spot* con música de fondo. “Algunas personas piensan que somos muy jóve-

nes para saber... deberían saber que somos muy jóvenes para morir”, decían en él.

Después del crimen, según Albino Ortiz, coordinador de la radio, “el gobierno del estado mandó amenazar a las familias de las locutoras para quedarse calladas ante los organismos nacionales e internacionales a cambio de dinero o de su vida...”

Los triquis, pueblo de viudas y huérfanos por la violencia política y agraria, de mujeres solas debido a la migración de sus hombres, se convirtió, también, en una comunidad donde se guarda luto por las difuntas. En una guerra no declarada, las mujeres son no sólo víctimas de violaciones y maltratos, sino, además, blanco de los pistoleros.

Muerto sobre muerto, emboscada tras emboscada, la violencia en la región triqui tiene una historia de largo aliento y otra de corto plazo. Desde 1948 han sido asesinadas más de mil personas. A partir de la década de los 70 han sido ejecutados más de 350 opositores al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la zona.

Triqui es una derivación lingüística de *driqui*, que significa padre superior. Ellos se nombran *tinujei*, que en su lengua significa *hermano mío*. Casi 80% de los 30 mil integrantes de este pueblo habla alguna variante de su lengua. Los de mayor edad son casi completamente monolingües.

Enclavada en las profundidades del Nudo Mixteco, la región triqui ocupa un territorio de unos 500 kilómetros cuadrados. Dividido en una parte baja y una alta, las mejores tierras y los recursos naturales más abundantes se localizan en el triqui bajo. Allí se concentra la mayor cantidad de conflictos.

Los triquis viven en 65 barrios, parajes y comunidades pertenecientes a dos Chuma'a o centros político-religiosos: Copala y Chicahuaxtla. Hay, además, otros dos barrios no pertenecientes a estos centros: Santo Domingo del Estado y San Martín Itunyoso. La migración hacia las ciudades de Oaxaca, México, San Quintín y Estados Unidos ha provocado el surgimiento de nuevas comunidades.

La población triqui pertenece a los municipios de Juxtlahuaca, Constanza del Rosario, Tlaxiaco y Putla de Guerrero, cuyas cabeceras están controladas por mestizos. Entre 1826 y 1948 —recuerda Francisco López Bárcenas—, San Juan Copala fue un municipio libre, pero en 1948 el Congreso lo convirtió en mera agencia municipal. Castigó así la revuelta de 1940-1965 para defender, incluso por la vía militar, sus propiedades y derechos.

Los triquis han tenido que enfrentar la voracidad y el talante represivo de hacendados españoles, el cobro de servicios religiosos, la enajenación de sus tierras y bosques por particulares y empresas, el acaparamiento de sus cosechas de café por coyotes, el cacicazgo y la violencia priísta. De esta resistencia viene la mayoría de los muertos.

La estación de radio *La voz que rompe el silencio* forma parte del proyecto autonómico del municipio popular de San Juan Copala. Desde su nacimiento quiso ser un instrumento para llamar a la unidad, para superar los conflictos, para comunicarse entre sí. Comenzó a transmitir el 20 de enero de 2008.

Centro político-religioso histórico Copala es, también, el asiento poblacional más numeroso de los triquis. Viven allí más de mil 300 personas. La mayoría de las agencias y comisarías apoyaron el nacimiento del municipio autónomo en enero de 2007. En su constitución participaron más de 300 mayordomos y entre seis y ocho mil personas. Exigen que el gobierno los respete.

En su formación confluyeron varios factores, unos históricos y otros coyunturales. Uno fue la ruptura del Movimiento de Unidad y Lucha Trique (MULT), que desde 1981 había articulado la resistencia contra los caciques y el PRI, y la formación del MULT Independiente (MULTI). La constitución de este organismo en un partido político fue clave en el desgajamiento de la organización. Otro fue la sublevación oaxaqueña en contra del gobernador Ulises Ruiz, que catalizó la voluntad autonómica de los pueblos indios en todo el estado. Además, las cabeceras municipales mestizas de Putla y Justlahuaca no entregaban los recursos económicos a los que las comunidades tenían derecho.

El nuevo municipio trató de frenar el baño de sangre que sacudía la región. Convocó a reuniones de conciliación con sus antiguos rivales del PRI y la CNC, minoritarios en la región, pero muy beligerantes. Sin embargo, enfrentó la hostilidad del MULT. Integrantes del ayuntamiento popular responsabilizan del asesinato de las jóvenes locutoras a esta organización. Ellos lo niegan.

Felicitas Martínez y Teresa Bautista eran muy jóvenes para morir. Su asesinato se suma a una considerable cadena de homicidios de dirigentes campesinos e indígenas perpetrados durante los últimos cuatro meses. No tan jóvenes como ellas han sido ejecutados por pistoleros y paramilitares que actúan en la impunidad. Ellos tampoco merecían que les quitaran la vida.

Entrevista a ex presos políticos de la APPO

Sergio Leñero
Vanessa Maya
Francisco Barrón*

A más de medio año de sus detenciones, Flavio Sosa y César Mateos se encuentran libres desde el mes de abril sin ningún delito comprobado. En una entrevista con Cencos, ambos nos exponen la situación de los derechos humanos en Oaxaca desde su óptica como ex presos políticos, concejales e integrantes de la APPO.

Oaxaca es un claro ejemplo de la carencia de respeto a los derechos humanos en el país. El cacicazgo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantiene y defiende desde hace más de 70 años en uno de los únicos estados que no han experimentado un cambio de color en el gobierno. Esta entidad del sureste mexicano, con una mayoría de población indígena, se encuentra entre las de menor garantía de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, según organismos no gubernamentales así como la misma Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En 2006 estalló el conflicto social que hizo que diversos grupos sociales

de la entidad confluyeran en la Asamblea Popular de Pueblos de Oaxaca (APPO), bajo una demanda común: la renuncia del gobernador.

El gobierno de Ulises Ruiz Ortiz implantó un estado de excepción con la anuencia del Gobierno Federal—dada su aparente no intervención en el conflicto—, frente a un sector social movilizad y demandante de justicia. Ante la atónita mirada de la sociedad nacional e internacional, se observó cómo las autoridades suprimían los derechos humanos en la entidad sin que sus denuncias tuvieran eco.

Hace dos años, la Secretaría de Gobernación, mientras por un lado montaba un supuesto escenario de negociación con la APPO, por otro preparaba el escenario para arrestar a los

dirigentes visibles del movimiento opositor oaxaqueño.

En una ola de represión, sus dirigentes fueron arrestados en una ofensiva estatal y federal desde noviembre de 2006 cuando César Mateos fue detenido y remitido al penal de El Rincón en Tepic, Nayarit, transgrediendo todos los mecanismos jurídicos, en lo que representó la política de *mano dura*.

Al mismo tiempo, el 4 de diciembre del mismo año, Flavio Sosa, uno de los dirigentes más conocidos por su posicionamiento mediático y por haber sido vocero de la APPO, fue detenido junto con uno de sus hermanos, Horacio Sosa, y con Ignacio García Maldonado y Marselino Coache, al salir de una conferencia de prensa en la que anunciaron el diálogo con el Poder Ejecutivo Federal.

* Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos).

A más de medio año de sus detenciones, Flavio Sosa y César Mateos se encuentran libres desde el mes de abril sin ningún delito comprobado. En una entrevista con Cencos, ambos nos exponen la situación de los derechos humanos en Oaxaca desde su óptica como ex presos políticos, consejales e integrantes de la APPO.

– *¿Cuál es el estado de los derechos humanos en Oaxaca?*

– Flavio Sosa (FS). Oaxaca continúa estancada, en crisis que se manifiesta en distintas esferas: en lo económico, lo político y en la gobernabilidad de forma brutal. La crisis social está agravada por la polarización social sembrada desde distintas esferas y actores, como la radio ciudadana y las políticas de contrainsurgencia; y todo esto se cruza, se complementa y la situación regresa al espacio público de Oaxaca. En el contexto actual, el asesinato de las locutoras indígenas triquis, la entrega que se les hizo de los premios nacionales de periodismo, así como a tres comunicadores destacados por su trabajo con contenidos que claramente demuestran la brutalidad con la que operan funcionarios públicos del Estado sobre Oaxaca, sin que ninguno de ellos sea sancionado, demostrando los niveles de impunidad; ello pone nuevamente los ojos en el estado y en lo no resuelto.

– *En este sentido, ¿consideran que el Estado falta a su obligación de brindar las garantías de seguridad para los ciudadanos y ciudadanas?*

– FS. Lo que vemos actualmente, por ejemplo en la zona triqui, es la cotidianidad de la violencia en las zonas indígenas del estado, por lo menos en tres zonas indígenas de Oaxaca. No es un asunto excepcional, es un asunto cotidiano.

Nos estamos acostumbrando a la violencia, nos estamos acostumbrando a que es la tierra donde no pasa nada y pasa todo, donde dicen que si Franz Kafka viviera sería costumbrista.

– César Mateos (CM). No hay atención a las necesidades básicas de la ciudadanía. Las mismas condiciones que motivaron el movimiento de 2006, la pobreza, la desatención, son exactamente las mismas que se tienen ahora en el estado. Lo único que cambió de 2006 a la fecha, es que la gente de Oaxaca está atemorizada por el sitio militar que impuso el gobierno estatal, pero en este momento existen exactamente las mismas circunstancias: el abandono, la desatención, la miseria y la misma frivolidad con que se maneja el gobierno. Los secretarios tienen vehículos de 800 mil o un millón de pesos y la gente de la colonia popular no tiene dinero para comer o para comprar medicamentos.

– *¿Cuáles son los procesos organizativos que identifican desde la base social en el estado?*

– FS. En Oaxaca están surgiendo otros procesos organizativos: por la defensa del agua, por la defensa del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos; un movimiento comunalista muy fuerte, el movimiento indígena, que es un elemento muy importante en Oaxaca, las radios comunitarias, entre otros.

Hoy tenemos más de 20 radios comunitarias que juegan un papel importantísimo en la sociedad civil, en la labor cotidiana, por su cercanía a la gente usando la palabra como herramienta para la educación: usando la palabra como herramienta para la transformación social, como elemento de cohesión social y de defensa de valores.

La Radio Hongo, Radio Calenda, Radio Xachila, la radio mazateca Nandia; actualmente es muy importante el trabajo de la radio comunitaria, porque la radio jugó un papel muy destacado en la revuelta de 2006, y un papel fundamental lo jugaron también las estaciones comerciales ocupadas por el movimiento.

– *Desde la APPO, ¿en este proceso de reestructuración se van a enfocar en estos temas?*

– FS. Es nuestra opinión, tomando en cuenta que en los liderazgos de la APPO también hemos disentido mucho; autocríticamente reconocemos que nos peleamos mucho, y ello se entiende en el sentido de que también arrastramos los viejos vicios de la izquierda mexicana.

Sin embargo tenemos ubicados temas importantes, como el caso del agua, que es un derecho fundamental que se está violentando.

– CM. Así es, las grandes empresas refresqueras se están llevando el agua de los oaxaqueños, además de las trasnacionales que trabajan con el líquido; aunado a ello existe la escasez grave y la contaminación desmedida. Por ejemplo, el río Atoyac ha desaparecido para convertirse en vertedero de desperdicios de todos los valles centrales de Oaxaca. Estamos hablando de que hace 30 años el río Atoyac existía con agua limpia y de que ahora solamente es un vertedero de aguas negras y no hay plantas tratadoras en el estado, y mucho menos pensar en plantas potabilizadoras.

Ubicamos que confluyen una serie de factores para que el problema del agua en Oaxaca sea un problema grave, como la escasez, la contaminación de los mantos freáticos y la privatización.

Por otra parte, la venta de permisos de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) para explotar el líquido le afecta seriamente a municipios como San Antonino Castillo Velasco, donde tradicionalmente se dedican al cultivo de flores y hortalizas, ya que tenían sus pozos a cielo abierto, sus norias, y hoy deben tener una concesión de la Conagua

para seguir usando lo que históricamente han utilizado sus padres, sus abuelos, y que hoy tienen que pagar por ello.

– *¿Cuáles son las demandas que tienen ante las autoridades como APPO, ante el incremento de las violaciones a los derechos humanos en el estado?*

– CM. Lo que planteamos como prioridad es la liberación de nuestros compañeros presos; el retorno de nuestras compañeras exiliadas, María del Carmen López y la doctora Bertha Elena Muñoz, y el castigo a los responsables de los asesinatos de opositores al gobierno de Ulises Ruiz Ortiz. Estos son los puntos básicos para que pueda darse una reconciliación con justicia y dignidad en Oaxaca.

– FS. Yo creo que tienen la palabra las autoridades. En este momento existe la posibilidad de que pudieran plantearse algunas bases de reconciliación política y social. Si se repara el daño, si se imparte justicia, si se libera a los presos políticos y retornan los exiliados; si se transforman las instituciones para que las libertades y derechos humanos no estén condicionados, si no se derrocha el dinero en campañas en medios que sólo funcionan con subsidio gubernamental.

Si se dan esas bases puede haber reconciliación con justicia y dignidad en Oaxaca y ello es base para un nuevo pacto social, ya que ahora no es posible hablar de pacto social para Oaxaca con base en la injusticia existente.

Detenciones arbitrarias y las demandas actuales de la APPO

– *El gobierno de Oaxaca no logró demostrar los cargos por los que fueron reclusos en prisiones federales, ¿piensan demandar al Gobierno Federal una indemnización por daño moral?*

– FS. Por el momento no estamos pidiendo indemnización por el tiempo que pasamos presos. Si bien en el caso de César, que fue torturado, hablaron de una cantidad de indemnización, en este momento no es el centro de nuestra demanda.

– CM. En mi caso, estoy en la lista de la Recomendación 15/2007 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos –sobre las violaciones de derechos humanos en contra de maestros de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de Oaxaca e integrantes de la APPO, por policías ministeriales, elementos de la Policía Federal Preventiva, militares, ministerios públicos, la ex procuradora, directores de penales y otros funcionarios estatales. La recomendación 15/07 se turnó al presidente de la Mesa Directiva del Senado, a los secretarios de Gobernación, Defensa, Marina, Educación Pública, Seguridad Pública, y al gobernador del estado de Oaxaca y a 19 presidentes municipales de esa entidad, por violaciones graves de dere-

chos humanos que incluyen tortura, homicidio, irregular integración de la averiguación previa, dilación en la procuración de justicia, ataques a la propiedad privada, afectación a la integridad física, detenciones arbitrarias, retenciones ilegales, incomunicación, violación a la libertad de reunión, entre otras—. Un periodista me preguntó en Oaxaca cuál era la demanda principal de la APPO, y contesté que lo primero es: justicia. Por ejemplo, hay huérfanos; los compañeros que fueron asesinados en la represión en Oaxaca eran la base de sus familias, ellos llevaban el sustento a los hogares, y a esos niños, que están en primarias y jardín de niños, ¿quién les va a garantizar su salud, su desarrollo, su educación?; o en el caso de las viudas, ¿quién les dará protección o sustento?

Finalmente nosotros estamos con vida, pero hubo muertos y hay víctimas. La prioridad es la justicia y de ahí una atención con dignidad y respeto.

– *¿Cuál es su plan de acción al respecto?*

– FS. Vamos a platicar con organismos defensores de derechos humanos. En estos momentos la reparación del daño en lo particular no es prioridad cuando hay compañeros presos. La libertad de los compañeros encarcelados, el retorno de las compañeras exiliadas, y el castigo a los responsables son la prioridad. Pero es una manera de continuar trabajando por la justicia.

– *¿La demanda sería pensando en el movimiento, más colectiva?*

– FS. Nosotros fuimos los menos afectados, la verdad, desafortunadamente así es. Estamos aquí, estamos vivos, estamos actuando, estamos en la calle, estamos venciendo el miedo; pero hay compañeros que ya no pueden estar con nosotros y hay compañeros presos. Buscar la libertad de los compañeros antes que buscar la reparación del daño en nuestro caso, que es responsabilidad del Estado.

– CM. Los compañeros que fueron liberados de la cárcel de El Rincón en Tepic, Nayarit, se organizaron para demandar al Estado su indemnización por daño moral. De los más de 130 arrestados ahí quedan unos 30 compañeros con proceso abierto; pero los que ya finiquitaron su proceso de liberación y quedaron demostradas las violaciones a sus derechos humanos, iniciaron la demanda para solicitar al Estado la reparación del daño como organización. Como APPO vamos a discutir si integramos nuestros procesos al de los compañeros ex presos políticos de Nayarit.

– *Sería un gran paso porque de esa forma se legitimaría el movimiento, ¿no les parece?*

– FS. Hay un grupo del gobierno que son un grupo de gente frívola e ignorante de la realidad oaxaqueña. Yo no veo posibilidades reales de reconocimiento.

Yo lo veo como una demanda nuestra sin posibilidades reales de ser alcanzada; no creo que ese grupo en el poder se preocupe por reparar el daño moral. Por lo que están preocupados en este momento es por quién va a ser el nuevo “virrey” en el estado, y están preparando las condiciones para asegurar que sea suyo el “virreinato” en 2010, por lo que no veo condiciones. Además de que vienen los comicios federales de 2009 y la atención estará centrada en el proceso electoral, no en las demandas de la sociedad oaxaqueña.

– CS. El Gobierno Federal “se tapa los ojos” cuando es su responsabilidad el cubrir el daño moral ocasionado a los presos políticos de la APPO, es uno de los costos políticos y eso es aberrante. Es cuando la gente dice: “entonces estamos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), marchamos, pasó todo esto y la legalidad y el Gobierno Federal no responden”.

La política nacional fue lo que perjudicó y apretó más a Oaxaca en el 2006 con la sucesión presidencial, que era urgente mantener a Felipe Calderón como presidente.

Ahora estoy seguro, pero espero equivocarme, que van a postergar el fallo de la SCJN otros seis meses no por benevolentes, ni porque nosotros tengamos más pruebas que presentar, sino simplemente porque no se puede tocar a ninguno de esos gobernadores y personas en el poder; sino simplemente porque su partido, el Partido Revolucionario Institucional, va a votar con el Partido Acción Nacional las reformas estructurales.

– FS. La SCJN no está investigando, solamente está recibiendo testimonios. Argumentó que está limitada en presupuesto, en facultades, por lo que no está haciendo una labor de investigación, simplemente está recibiendo lo que la ciudadanía le pueda presentar.

Además, ha sido tan brutal la campaña de hostigamiento que muy pocos se atreven a presentar su testimonio. Tenemos la posibilidad de encontrarnos con un fallo que nos diga que no se reunieron los elementos, que no hubo pruebas suficientes y, entonces, que no pasó nada en Oaxaca en 2006.

– CS. Aunque la responsabilidad es histórica, yo creo que es la oportunidad de la SCJN de decirle a los mexicanos que sí hay alternativa de justicia, donde podamos usar por la vía legal y pacífica el caso de todos los movimientos; pero si los magistrados asumen un comportamiento frívolo para aplicar la ley, pues es su responsabilidad, la cual sólo la historia pondrá en su justa dimensión.

Así, por otro lado, los medios deben insistir en que es una oportunidad histórica para que la sociedad mexicana recupere un poco de la confianza que ha perdido en el

máximo tribunal del país por todo lo acontecido: Pasta de Conchos, Atenco, Oaxaca, Chiapas.

– Flavio Sosa reconoce que el movimiento de la APPO está mermando, ¿cuáles son las causas que identifican que afectaron al movimiento?

– FS. Hay varias causas. Una de ellas es el estado policiaco que se vive; obviamente si los ciudadanos y ciudadanas ven que se trata con tanta saña a los manifestantes, se rompe el movimiento por la protección de la integridad física, y los líderes deben tomar algunas precauciones.

– CM. Es todo un proyecto el de administrar la miseria en Oaxaca, porque sale más barato comprar el voto y obviamente mantener pisoteada a la ciudadanía. Se creó toda una estrategia para acabar con un movimiento social porque se inventó y se reclasificaron mecanismos que se utilizaron en las décadas de 1970 y 1980, y todo eso se empleó en Oaxaca.

En el tiempo que llevo viviendo en Oaxaca, no recuerdo cuándo maniobraban los helicópteros con vuelos rasantes, o a las tanquetas en la ciudad.

– FS. Llegó la Marina a Oaxaca a hacer maniobras militares no sólo en las costas sino a vuelos rasantes a la ciudad. La gente llamaba el “avión de la muerte” a una aeronave que hacía vuelos rasantes sobre la ciudad, que se desplazaba sin luces tomando fotos.

La Marina fue enviada y usada abiertamente para amedrentar al movimiento popular en Oaxaca. Eso fue inédito en el estado; nunca antes se había visto ese tipo de situaciones.

Además el Ejército Mexicano empezó a moverse en territorio oaxaqueño. Pero debo reconocer que el Ejército fue mucho más cuidadoso y más respetuoso que la Marina.

Todo esto le pegó a la APPO como movimiento y por ello estamos trabajando en darle confianza a la gente.

Protocolo de Estambul, el Caso César Mateo

El 24 de noviembre, la APPO declaró desaparecido a César Mateo después de que fue detenido en la capital de Oaxaca por agentes de la Policía Federal Preventiva y de las policías Ministerial y Preventiva de Oaxaca.

Sin derecho al debido proceso, fue enviado a la cárcel de “El Rincón” en Tepic, Nayarit, donde fue sometido a torturas. Posteriormente fue trasladado al penal de Cuicatlán, en Oaxaca, donde estuvo preso los últimos cinco meses antes de su liberación el 30 de junio de 2007 por “desvanecimiento de datos”, y exonerado de los delitos de secues-

tro y robo en agravio de dos policías ministeriales, según consta en el expediente penal 71/2006.

César Mateos, ex preso político de la APPO narra a Cencos el trato que recibió al momento de su detención y en el tiempo que estuvo preso, así como la aplicación del Protocolo de Estambul, que es el *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* de la Organización de Naciones Unidas. Cabe mencionar que el Protocolo menciona que “el derecho a estar libre de tortura está firmemente establecido en el marco del derecho internacional. 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. Del mismo modo 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 tortura”¹. Este Protocolo da pautas para la atención a víctimas de tortura, para la investigación y documentación de los hechos.

– César, ¿te aplicaron el Protocolo de Estambul durante tu estancia en el penal?

– CM. Un doctor de apellido León, acompañado del 4º visitador de la CNDH, ayudó a la aplicación del Protocolo de Estambul, y por medio de ello comprobó la tortura de la que fui víctima.

– ¿Entonces está documentada la tortura a la que fuiste sometido tras tu detención?

– Así es, finalmente los rasgos y las huellas de tortura fueron certificados. Las lesiones en mi cuerpo las vieron, fueron filmadas, y con ello comprobadas

Estuve frente a personal de la Policía Federal Preventiva, PFP, el 4º visitador de la CNDH y el doctor León, y respondí a una serie de cuestionamientos. Todo fue grabado con una videocámara frente a personal de la PFP y respondí a todas las preguntas que me hicieron, que era lo más difícil, encarar a los agresores.

Cabe mencionar que cuando me trasladaron a Cuicatlán, permanecí casi cinco meses en la celda de castigo incommunicado y sin oportunidad de salir de la celda. El último mes y medio que estuve en la cárcel, me permitían salir a correr dos horas y a jugar fútbol por la tarde.

Los cinco meses que pasé en la cárcel de Tepic estuve recluido en la celda de castigo; no me permitían bajar a ver visitas, y de esta manera quien me visito tuvo que subir hasta mi celda en el portón de castigo. No me permitían bajar a comer con ellos.

– Antes de la tortura eras guapo, ¿no, compa?– bromea Flavio y arranca una serie de risas.

Tras su detención arbitraria el 4 de diciembre de 2006 en la ciudad de México, Flavio Sosa fue arrestado junto con su hermano Horacio Sosa, y llevados al penal de máxima seguridad de La Palma en Almoloya de Juárez, Estado de México, ahora llamado del Altiplano, sin acceso a un debido proceso.

Luego de que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal y la PGR no pudieron demostrar su “alto grado de peligrosidad”, Flavio y su hermano Horacio Sosa fueron trasladados al penal de mediana seguridad de Cuicatlán, en Oaxaca, el 16 de agosto de 2007, y tras ocho meses en el penal salieron libres el pasado 19 de abril a “falta de pruebas” de los delitos de los que se les acusaba.

El ex reo 1801

Flavio Sosa, numerado como el 1801, nos habla de su reclusión. – ¿Qué trato recibiste durante el tiempo que permaneciste en el penal del Altiplano?

– FS. Durante los tres primeros meses los custodios nos hostigaron. Nos sancionaban por cualquier cosa.

Estuvimos en el penal del Altiplano en Almoloya; Horacio estuvo en el módulo de procesados y yo estuve en el módulo de máxima seguridad que llaman de tratamientos especiales. En ese pabellón hay 20 celdas de las que la mayoría de ellas, digamos unas 15, están selladas. Y además de estar selladas tienen una jaula a la mitad de la celda, lo que impide que veas el pasillo. Es un espacio de 3 por 2 metros aproximadamente, con cámaras de vigilancia las 24 horas, luz eléctrica las 24 horas, encierro total de 23 horas al día. Los alimentos son en tu propia celda, entran a través de un espacio de la reja.

Te desnudas por lo menos cuatro veces al día al entrar y salir de la celda. Hay que desnudarse por completo y entregar prenda por prenda a los custodios; hay que mostrar los testículos, abrir y cerrar la boca, mostrar la lengua a los custodios, hacer sentadillas. No tienes ningún objeto personal en lo absoluto.

Los presos están expuestos a tortura psicológica diaria. Tienes que dormir destapado y con el rostro en dirección al techo. Si algún interno apaga el foco o volteo hacia la pared, se le sanciona.

¹ Protocolo de Estambul, ONU, Ginebra 2001, p. 3.

El trato es solamente a gritos: “Sí, señor. No, señor”, es a lo único que tienes derecho decir. Eres sólo un número, no eres persona, no tienes nombre. Yo era el 1801, Horacio el 1801.

El ambiente es de una constante tortura psicológica. Es degradante tanto para el preso como para sus visitas, ya que a las visitas les dan el mismo trato que a los internos, al obligarlos a desnudarse completamente, a entregar, una por una, sus prendas a los custodios, y a hacer sentadillas.

En el tiempo que estuve recluso en La Palma, mi esposa no pudo acceder al penal porque las autoridades de Oaxaca no le dieron una carta de no antecedentes penales; mi madre estuvo en dos ocasiones en el penal de La Palma, incluso con un visitador de la CNDH, y tampoco le permitieron que entrara a la visita.

Los custodios y autoridades del penal argumentaban cualquier cosa para acortar las 4 horas de visita que tienes por derecho una vez a la semana.

Mi hija fue quien me visitó durante mi reclusión en el penal, y con ello te voy a poner un ejemplo: en una ocasión llegó a las 9:00 de la mañana, el horario de visita era de 9:00 a 13:00 horas, y sólo pude hablar con ella 15 minutos. Cruzó todas las aduanas y en la última le dijeron: “esta cinta del sostén es desprendible, regrésate”, y debió regresar hasta la primera aduana y con ello perdió todo el tiempo. En otra ocasión le dijeron en la última aduana: “te rellenaron mal este formato en la primera aduana, regrésate”. Es desesperante y es humillante para las visitas. La esposa de mi hermano Horacio tenía un embarazo de ocho meses y la hicieron pasar por arcos metálicos: “si no quiere pasar, regrésese”, le dijeron en ese momento los custodios. Este trato es para todos los presos y para todas las visitas al penal de alta seguridad del Altiplano.

Los presos que están en esta prisión no tienen acceso a los organismos de derechos humanos. Los demás presos como son narcotraficantes, cuando escriben una carta a la CNDH el penal no la envía, por lo que los visitadores de la CNDH no pueden entrar a ver las condiciones de las celdas y de los internos. Se sabe y se comenta de presos que llevan meses aislados y que no tienen acceso a los organismos de derechos humanos.

– Desde lo que pudieron observar, ¿la gente que está encerrada ahí realmente está vinculada al narcotráfico?, o ¿quiénes están ahí?

– FS. En realidad no lo sé porque yo estuve incomunicado y no tuve contacto con nadie. Mi hermano Horacio es el que tenía más comunicación porque compartía celda con otro compañero. A él sí lo sacaban al pasillo y platicaba con otros internos.

– CM. El penal de máxima seguridad de La Palma es una cárcel de consigna, en el marco de la criminalización de la protesta social.

Horacio Sosa (HS) se integra a la entrevista y comenta: – HS. Conviví con Héctor Galindo Gochicoa, preso político de Atenco; también pudimos ver en esos meses a los hermanos Cerezo Contreras.

El reglamento establece que los presos que salen al patio no pueden hablar en grupos, sólo en parejas, de lo contrario son sancionados. Los custodios y las cámaras de vigilancia están muy atentos de eso. Sólo dan 40 minutos de salida al patio, y si tienes suerte de que no llueva en Almoloya, pero si llueve no se sale porque está mojado. Estas son las condiciones de las cárceles; ésta, sin duda, es una cárcel de consigna, y gente con la que convivimos nos pidió dar a conocer estas condiciones.

– En el marco de la libertad y esta etapa ¿cómo ve Flavio Sosa a la APPO en 2008?

– FS. La APPO está elaborando un balance para acercarnos a las bases, a lo que fue el Consejo de la APPO. El Consejo tenía 180 consejeros y ahora tiene 20; está muy mermado. Entonces vamos a crear organismos de base en lugares donde la gente está interesada, a la par de que vamos a estar trabajando en un congreso que vamos a tener en noviembre.

Diversas acciones que se retroalimentan: se va a trabajar en vertebrar la confianza de la gente a través de la movilización del 1 de mayo y de la movilización del 14 de junio. Vamos a vincular estas acciones con el diálogo en las colonias, las comunidades, los municipios, con la revisión autocrítica que hicimos, y diseñando un programa para la transformación política social de Oaxaca; además de que se va a crear la APPO en los municipios que no participaron.

Si observas la geografía del movimiento, fue en un municipio urbano, conurbado, y en la Sierra Juárez fue donde más impactó y, bueno, Oaxaca es más de eso. Pero muchas regiones del estado quieren saber qué es la APPO y por eso vamos a ponernos de acuerdo con los compañeros para que llegue el balance a todas las regiones, para que llegue la información, las propuestas.

Desde 2006, la represión en Oaxaca por parte del Gobierno Federal y Estatal tuvo un saldo de 450 ciudadanos detenidos, 200 torturados, 20 muertos, diez desaparecidos, 30 huérfanos y varios exiliados.

A todos ellos, el Estado mexicano les ha fallado en garantizar sus derechos plenos estipulados en nuestra Constitución y en diversos tratados internacionales sobre derechos humanos, lo que hace a Oaxaca un claro ejemplo de la ausencia de respeto a los derechos humanos en el país.

La lucha de Atenco, un derecho universal

Frente de Pueblos en
Defensa de la Tierra, FPDT*

En el año 2001, en defensa de las tierras que el gobierno de México nos expropió para construir un aeropuerto internacional, un grupo de más de 500 campesinos de Atenco y Texcoco protestamos el mismo día en que se anunció la expropiación. En el transcurso de la lucha, desde trece núcleos ejidales, la asamblea ejidal determinó por unanimidad no ceder la tierra, y a la par de la movilización social se dio una lucha legal y jurídica bajo el derecho a la tierra, al territorio. Al paso de los meses se conjuntó el esfuerzo de la mayoría de la población y de otras comunidades, y más tarde nos convertimos en una organización llamada Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, que logró importancia y legitimidad y a la que se le unieron diversas fuerzas y luchas regionales y nacionales, así como la solidaridad internacional.

El presente artículo representa el análisis colectivo realizado por el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), en relación al origen de la lucha social, su proceso organizativo, sus demandas y el momento actual. Aborda la historia de su lucha por la defensa de la tierra ubicando dos momentos fundamentales: el referente, el ganar una etapa de resistencia en la que la tierra es el eje de la identidad; y un segundo momento en el que el Estado implementa una estrategia en contra del movimiento, con la que son violentados los derechos humanos.

* Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, FPDT. <fdtierra@yahoo.com>.

El Frente destaca el proceso actual donde su fuerza radica en la capacidad de transformación y de resistencia, aun teniendo encarcelados a Ignacio del Valle Medina, Felipe Álvarez y Héctor Galindo, en el Penal Número 1 del Altiplano, en Almoloya, Estado de México, condenados a 67 años seis meses de prisión sólo por lo que hace a dos de tres causas por las que se les procesa; a 13 hombres y mujeres recluidas en el Penal del Molino de Flores, en Texcoco, Estado de México, esperando sentencia; la persecución de seis compañeros del FPDT con órdenes de aprehensión, entre ellos América del Valle, Adán Espinosa y Bernardino Cruz; y también a más de cien sujetos en proceso, en

libertad bajo fianza por casi dos años; unos a la espera de la resolución de las revisiones y otros de la sentencia para obtener su libertad. En todos los casos, las imputaciones que realiza el gobierno del Estado de México son falsas y fabricadas, pero manifiestan una expresión de fuerza en la correlación actual.

El presente artículo representa el análisis colectivo que hemos realizado en el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), en relación al origen de nuestra lucha social, su proceso organizativo, sus demandas y el momento actual. Esta es una respuesta al proceso de mundialización capitalista y en este campo de oposición es como lo explicamos.

El proceso de mundialización económica está violentando los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y para frenar cualquier oposición utiliza los aparatos estatales para golpear los derechos civiles y políticos. La modernización capitalista impacta de manera global y local; se profundiza en las relaciones sociales de dominación utilizando el consenso, y si no lo consigue utiliza la violencia —que va desde la represión hasta la guerra. Sin embargo, no en todos lados logra imponerse sin respuesta, ya que en muchas partes de nuestro planeta se manifiestan resistencias que logran constituir sujetos sociales, quienes confrontan la fuerza del capital financiero mundial.

La historia de nuestra humanidad nos ha demostrado que los derechos humanos no nos son inherentes, sino que son una construcción social que se conquista, por lo que han estado en constante disputa —política, social e ideológica— a lo largo de la historia. Lo que decimos es que las resistencias, la organización, la lucha o los movimientos sociales representan un derecho humano universal de los pueblos para defender los derechos adquiridos o conquistar su emancipación.

El capital contra nuestros pueblos

Nosotros nacimos de la tierra. Nezahualcōyotl nos la heredó¹ y desde entonces vivimos para defenderla: por amor. Nuestros abuelos vinieron de antes, de siglos de historia de lucha y resistencia; con nosotros caminó esa historia, como pueblos originarios con autonomía, hasta la llegada del desarrollo impuesto desde el centro, generando un despojo continuo de acumulación originaria. Pasamos de un largo periodo de colonización a un sistema hacendario de explotación a nuestros pueblos, y de ahí a un proceso de recuperación de nuestras tierras² con la reforma agraria, hasta la profundización de la modernización capitalista.

Nuestra historia no termina ahí, se construye permanentemente. No sólo se explica por lo anterior, sino que se escribe también en lo cotidiano, en la construcción de nuestra conciencia colectiva, de nuestra identidad como pueblos, de nuestra cultura, de nuestra relación con la tierra y la territorialidad que nos envuelve. Nuestra historia la

¹ Tal como aparece en un juicio de 1575, seguido entre los originarios de Atenco (descendientes de Nezahualcōyotl) y Don Francisco Pimentel, Don Pedro Alvarado y los herederos de Don Lorenzo Luna (principales de Texcoco), donde se declara “que los principales de Texcoco y sus herederos no podrían despojar de esas tierras a los indios del Barrio de Atenco, ni a sus hijos o herederos”, según se hace constar de las fojas 252 a la 357, del Ramo Vínculos, en el Archivo General de la Nación.

² Rosas Vargas Rocío (2002), “Reparto agrario en San Salvador Atenco, Edo. de México, 1910-1940”, tesis de maestría, Chapingo.

escribimos en la casa, en el campo, en la plaza y en la relación con los demás. Por eso nuestros abuelos nos enseñaron que también hay que pelear por nuestra historia.

La mañana del 22 de octubre de 2001 amanecemos con la noticia de la muerte de nuestra historia, del exterminio de nuestro pueblo; era un decreto expropiatorio que una vez publicado nos condenaba a la sumisión y al destierro de nuestra identidad individual y colectiva. Era, pues, el proyecto de construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), impulsado por el presidente de la República Vicente Fox.

Nuestra tierra pasó de un día para otro al mercado de tierras y recursos naturales, aquél en donde todo se convierte en mercancía y se sujeta a la ley de la oferta y la demanda, pagándonos a \$ 7.20.00 M.N. el metro cuadrado, cuando ellos iban a vender en dólares una vez que consumaran el despojo. Pero ellos qué iban a entender de que nuestra tierra es nuestra madre, que es de los abuelos, que es nuestro refugio, porque es la esencia de nuestra historia y el proyecto de vida futura de los hijos de nuestros hijos, porque ella nos da de comer y nos hace ser lo que somos.

Cuando empezamos la lucha, éramos pocos. Partimos de la necesidad a la organización; fue difícil explicarle a la gente que sí era posible luchar, que sí era posible ganar. Poco a poco empezó a participar gente diversa, no sólo ejidatarios sino también pequeños comerciantes, profesionistas, obreros, amas de casa, niños, jóvenes, ancianos. Existían motivaciones que nos unían, algo más allá de la misma necesidad: nos unía la esencia comunitaria de nuestra memoria colectiva como base de la construcción de nuestra conciencia histórica. Esto quiere decir: ser pueblo con estructura comunitaria, con historia y con visión de futuro.

Con nuestro machete, el símbolo de nuestra lucha, fuimos entendiendo que pasamos de la resistencia y la conciencia a la construcción de liderazgos desde lo colectivo, como pueblo³. De pronto comprendimos que teníamos a la bestia encima, que la mundialización representa la extensión planetaria del capitalismo, dirigida por el capital financiero internacional⁴. Que lo económico sustituye a la política,

³ Un ejemplo que ayuda a comprender lo anterior sucedió el 14 de noviembre del 2001, cuando el compañero Ignacio del Valle (Nacho) comentó: “las mujeres mayores, los niños y los ancianos no irán a la marcha”, y una mujer de edad avanzada contestó: “no iras tú, Nacho, porque yo sí voy”. Esta es una de las formas en la que las mujeres de Atenco y los pueblos circunvecinos decidimos participar en la lucha social; pero no ha sido sencillo desprendernos de nuestro hogar y participar; lo que pasa es que hemos generado un cambio en nuestra conciencia.

⁴ Guillermo Almeyra (2002), *La protesta social en la Argentina*. Ediciones Continente, Argentina.

que el estado se vuelve central en el proceso de regular su desregulación. Que la conformación de un derecho internacional homogeniza las reglas del intercambio comercial para debilitar al Estado nacional. Que los poderosos disputan y reducen a espacios políticos a los dominados y explotados, y que para ello utilizan a la política como extensión de la guerra. Aquí comprendimos que teníamos que construir lo político desde abajo para darle un nuevo sentido a la política.

En este largo proceso de lucha, de construir a partir de lo cotidiano, ya que somos gente común y corriente que vivimos mayoritariamente del autoconsumo, comprendimos que no estábamos solos, porque había muchos que al igual que nosotros también luchaban. Poco a poco nos dimos cuenta que nos incorporábamos a un movimiento nacional e internacional que luchaba por lo mismo que nosotros. Ahí estaba la base de nuestra acción: a partir de la solidaridad, de lo comunitario y lo colectivo.

Un ejemplo de lo anterior es el aprendizaje de nuestras compañeras que en muchos casos no sabían que existían derechos de la mujer; ahora ya saben de ellos y los hacen valer. Muchas veces hemos escuchado decir a las compañeras: “ya no soy la mujer que agacha la cabeza y obedece; ahora ya tomo decisiones. El gobierno nos abrió los ojos; lejos de espantarnos porque nos quieren desaparecer, nos hizo reaccionar; ahora nos unimos y nos organizamos, ya no pedimos permiso para salir; ahora avisamos que saldremos a realizar alguna actividad”. Es decir, pasamos de participar en peregrinaciones y procesiones de la religión católica, a participar en marchas, mítines, a hacer carteles, participar en foros, ruedas de prensa, actos político-culturales; ahora ya investigamos nuestra historia, etc.

Y es que en la medida en que la solidaridad se ha convertido en el medio de nuestra esperanza, construimos junto con muchas organizaciones lazos de unidad a partir del encuentro cotidiano en la calle, las marchas, las asambleas, en las acciones que requiera la lucha de cualquier pueblo u organización, porque la unidad se construye en el proceso.

El derecho a la resistencia

Los derechos humanos representan una conquista de la burguesía en el desarrollo de la humanidad. La existencia de instrumentos internacionales de derechos humanos nos habla de la necesidad de aspirar a su aplicación en cualquiera de los Estados firmantes; sin embargo, éstos representan una dualidad evidente, la idealización y la realidad material. Para ejemplificar lo anterior, nos preguntamos qué

quiere decir un gobernante cuando habla del respeto al Estado de Derecho o de que actúa en nombre de la ley.

La Declaración Universal de Derechos Humanos⁵ en su primer artículo dice: “que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...” Como conquista es muy importante el precepto en cualquier instrumento nacional o internacional que lo incluya, es un progreso; pero esta abstracción no reconoce las diferencias culturales, de ocupación o riqueza. Entonces ¿por qué generalmente son perseguidos, detenidos o condenados los pobres y los que luchan, y no los ricos o los políticos? Porque en términos materiales existe una relación social de poder que se expresa en todas las estructuras sociales que corresponden a la época en que vivimos —y antes también. De igual forma, no basta expresar como un derecho al trabajo, sino lo reconocemos como una posibilidad económica que una sociedad capitalista no puede garantizar.

En la sociedad burguesa la libertad es la premisa fundamental del hombre, pero destaquemos que el hombre es un ser individualizado y así se expresa en los derechos de la llamada primera generación, es decir, del hombre egoísta y no del hombre colectivo. Como lo dice Marx en su obra *Sobre la cuestión Judía*, hay que distinguir entre la emancipación política y la emancipación humana. Es decir, las conquistas de los derechos humanos constituyen un plano en el desarrollo alcanzado por la sociedad y se inscriben en la época histórica donde se ejercen; pero no basta la emancipación política, hay que alcanzar la emancipación humana. Esto quiere decir que no basta con que el Estado mexicano adopte todos los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos —como expresión de una sociedad idealizada— sino va de la mano la transformación de las relaciones capitalistas de dominación en la sociedad burguesa, que dé paso a otro estadio de desarrollo humano. Por eso no se quita la importancia a luchar por la emancipación política como el devenir por la liberación humana.

Respondiendo a la pregunta inicial, cuando un gobernante aplica el Estado de Derecho o actúa conforme a la ley, lo hace reconociendo las diferencias sociales, las relaciones de poder y de dominación en la sociedad burguesa. Trata como igual a las clases dominantes y de forma desigual a las clases dominadas.

Volviendo al derecho humano de la emancipación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶

⁵ Aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

⁶ Promulgada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*.

reconoce en su artículo 39, el derecho que tiene el pueblo como soberano para cambiar su forma de gobierno. Tal interpretación debe hacerse a la par del artículo I del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷, y del mismo numeral del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸, que reconocen el derecho de los pueblos a la libre determinación para definir su condición política y su desarrollo económico, social y cultural. Estos instrumentos fundamentan el derecho a la transformación en un nivel, pero no determinan su ejercicio.

El orden jurídico nacional e internacional depende de factores reales de poder⁹, y los procesos de cambio generados por los movimientos sociales también dependen de condiciones materiales en las que se producen, y si se refieren a la vida cotidiana, a un sistema organizacional, a un sistema político o a un modo de producción¹⁰. Por ello, la acción colectiva que se realiza por parte de los sujetos sociales está dotada de una carga real, porque depende de los actores sociales, de tener la capacidad de constituirse y dotarse de fuerza dentro del campo de oposición para alcanzar el derecho de defenderse o de conquistar más derechos.

Barrington Moore¹¹ nos da una explicación de las motivaciones de los movimientos, ¿de por qué los seres humanos en determinados momentos se revelan ante el sentimiento de agravio moral y de injusticia, y deciden dejar de soportarlo? Lo hacen mediante la valoración de creer que se tiene derecho a algo o a sentimientos que han sido violados, y se decide defenderlos rompiendo los lazos de obediencia porque la autoridad ha transgredido un “contrato social”. Y para despertar de esa anestesia, Moore señala que en el proceso de crecimiento y emancipación se disciernen tres procesos a su vez: el de la personalidad humana individual que debe vencer las formas de dependencia; el del plano de la organización social, dando lugar a nuevas formas de solidaridad y a redes de cooperación; y el nivel de las normas culturales y perspectivas compartidas, para vencer la idea de que el estado actual de la situación es permanente e inevitable.

Con lo anterior, queremos destacar que el proceso de mundialización tiene efectos de carácter global que impactan

en lo local, por lo que los megaproyectos como el NAICM en Atenco, son impulsados por el capital financiero mundial y nacional en alianza con los gobiernos capitalistas, que a su vez hacen emerger a actores sociales como el FPDT, dentro de un campo de oposición en sociedades complejas o diferenciadas. Esto quiere decir que la lucha social es un derecho humano universal de las colectividades para alcanzar la emancipación política y humana.

El derecho a la organización y a la forma de lucha

El largo proceso de defensa de la tierra del que partimos tuvo como antecedente la revolución encabezada por Emiliano Zapata en 1910, mientras que en los ejidos de San Salvador Atenco, Nexquipayac, Acuexcomac, Ixtapan y Zapotlán se manifestó con el reparto agrario entre 1920 y 1929. Esas luchas significaron enfrentamientos de nuestros abuelos contra el gobierno, y esa memoria histórica es la misma que se manifestó para la defensa de nuestra tierra en el 2001.

Así fue como vivimos otra confrontación en la defensa de la tierra el 14 de noviembre del 2001, cuando el gobierno del Distrito Federal pretendió impedir que nos manifestáramos en el Zócalo de la Ciudad de México, montando un operativo de granaderos a la altura de la calle 8. Pero la determinación de nuestros pueblos era tal que rompió esa valla y, tras un enfrentamiento donde tuvimos compañeros lesionados y detenidos por algunas horas, llegamos al Zócalo y denunciemos lo ocurrido. Nos dimos cuenta de que la represión hacia nuestros pueblos era inminente. Después de estos hechos, uno de los principios fundamentales fue tomar decisiones de asamblea y que todos fueran escuchados, y conservar el ideal de no reconocer a un líder específico, principio que hasta el momento mantenemos firmemente; además de que todos sean incluidos sin importar tendencias políticas, creencias religiosas, y sin permitir la intromisión de ningún partido político.

A raíz de lo anterior, para las siguientes movilizaciones el contingente se incrementó de manera importante. El 28 de noviembre de 2001 realizamos una de las marchas más numerosas: llegamos a ser más de cinco mil personas. Algunas partimos caminando, otras a caballo, en carretas, tractores con remolque, bicicletas, vehículos particulares y autobuses, desde San Salvador Atenco rumbo al Ángel de la Independencia, donde nos esperaban diversas organizaciones sociales, sindicatos y personas de la sociedad civil, quienes nos mostraron su solidaridad incondicional. Éstas

⁷ Publicado el 12 de mayo de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁸ Publicado el 20 de mayo de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁹ Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una Constitución?* México: Hispánicas, 1989.

¹⁰ Alberto Melucci (2002), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.

¹¹ Barrington Moore (1996), *La injusticia, bases sociales de la obediencia y la rebelión*. México: UNAM.

gritaban a una sola voz: “No están solos”, y junto con ellos marchamos gritando nuestras consignas: ¡Tierra sí, aviones no! ¡Zapata vive, la lucha sigue! ¡Ni hoteles ni aviones, la tierra da frijoles! Al llegar al Zócalo denunciarnos la violación a nuestros derechos, la expropiación de nuestras tierras sin consultarnos, y que nunca no los dieron a conocer de manera directa sino a través de los medios de comunicación. El objetivo de los gobiernos Federal y Estatal era desaparecerlos, aunque decían que íbamos a ser reubicados.

Desde entonces ejercimos nuestro derecho de auto-defensa: pusimos barricadas en las entradas principales de los pueblos de Atenco, Nexquipayac y Acuecomac, se hicieron rondines día y noche en nuestras tierras; se realizaron actos políticos, culturales, conferencias de prensa, foros, entre muchas acciones más dentro y fuera de nuestras comunidades, que combinaban parte de nuestras tradiciones y a la vez enviaban el mensaje a los gobiernos de que no íbamos a permitir que tomaran nuestras tierras y que las defenderíamos hasta las últimas consecuencias.

Pasaron meses de intimidaciones, provocaciones y hostigamientos como mecanismos de control del Gobierno Federal de Vicente Fox y del gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, hasta el día 11 de julio del 2002, cuando el gobierno preparó nuevamente un ataque al FPDT. Fue en el poblado de Acolman, lugar donde se presentaría Arturo Montiel, por lo que acudimos a manifestarnos de manera pacífica. La respuesta del gobierno fue preparar una emboscada con un despliegue enorme de granaderos antes de presentarse al evento político. Ahí se libró una batalla en la que el gobierno con sus fuerzas represoras dejó a varios compañeros y compañeras heridos. Los detenidos fueron Ignacio del Valle, Mauricio Pájaro, Adán Espinosa, Gil Morales, Manuel Núñez, Pascual Martínez, Raquel Rojas, Isabel Avilés, Abel Galicia, Ignacio Yáñez y el compañero José Enrique Espinosa Juárez, quien falleció el 24 de julio del 2002 a causa de la golpiza, tortura y la falta de atención médica, pues el compañero era diabético. Nosotros como pueblos respondimos y confrontamos con fuerza la embestida; el resultado obligó a Vicente Fox a derogar el NAICM el 6 de agosto de 2002.

La victoria lograda por los pueblos de Atenco en contra del Gobierno Federal en el 2002, permitió fortalecer aún más nuestro vínculo con la tierra, darle un sentido a la historia hecha por nosotras y nosotros mismos; nos permitió estructurar aún más nuestra identidad colectiva, fortalecer nuestros lazos comunitarios y alcanzar un desarrollo en lo político que antes no teníamos. Sabemos que para el capitalismo nuestra victoria sólo representó un duro golpe

en la agudización de su ofensiva; pero también sabemos que definió por algún tiempo las reglas del juego político y que la moral del pueblo de Atenco no sólo se elevó, sino que también fortaleció el proceso general de lucha y de acumulación de fuerzas. Tal como lo dijo nuestro compañero Ignacio del Valle: “sólo le picamos un ojo a la bestia y está furiosa”. Pero la lección histórica que nos dejó el 11 de julio de 2002, es que al gobierno sí se le puede ganar, y eso lo podemos decir nosotros: derrotamos al proyecto más importante de Fox y de los capitales financieros en ese sexenio.

La violencia “legítima” del capitalismo

Después del triunfo vino la etapa de resolución del posconflicto mediante la firma de un Convenio Político¹² firmado entre los gobiernos Federal, Estatal y el FPDT. Durante los años del 2004 y 2005 se impulsaron proyectos en el campo, la educación y la salud mediante las mesas de diálogo que se mantuvieron hasta mayo de 2006 con el Gobierno Estatal. La politización o la conciencia política alcanzada en esa lucha, nos permitió continuar impulsando el proceso de unidad con diversas fuerzas en esfuerzos sectoriales y multisectoriales. No podíamos dejar de lado ninguna lucha por pequeña o grande que fuera; nuestro aporte era un machete como símbolo del corazón de nuestra esencia comunitaria.

En abril de 2006 los compañeros floristas que vendían su producto frente al mercado Belisario Domínguez de Texcoco, habían sido amenazados por el Gobierno Municipal de ser desalojados, pues ahí se pretendía instalar una tienda Wal-Mart. Por ello acudieron a pedir apoyo al FPDT, mismo que se les brindó. El 2 de mayo del 2006 hubo una mesa de diálogo –de la cual existe un video– donde el Gobierno Estatal se comprometió a respetar los días festivos para la venta de las flores, como son el 3 y 10 de mayo y el 12 de diciembre.

Los gobiernos Federal, Estatal y Municipal de Texcoco lanzaron una brutal acción policiaca el 3 de mayo, en el contexto del recorrido de la *Otra Campaña*, reprimiendo a los compañeros floristas y al FPDT, e incumpliendo lo acordado el día anterior. Los granaderos hicieron una valla para

¹² A través del mismo, se pactó en torno a la gobernabilidad municipal y la cuestión jurídica como prioritarios. En el documento se menciona que como acto de “buena voluntad de parte del gobierno” y con el ánimo de ir avanzando, se llevarían a reserva todas las averiguaciones previas y órdenes de aprehensión de integrantes del FPDT; pero como es costumbre ambos gobiernos no cumplieron a pesar de haber firmado dicho convenio.

no permitir que instalaran sus puestos; después lanzaron piedras, gases lacrimógenos y golpearon con palos, mientras que los compañeros floristas y del FPDT se replegaron en una casa donde fueron sitiados. En Atenco se prepararon acciones de autodefensa para que el gobierno dialogara y liberara a nuestros compañeros.

Resistimos desde las 10 de la mañana hasta las 3 de la tarde aproximadamente, momento en el cual llegó a ese lugar un grupo de granaderos tratando de desbloquear la carretera Lechería-Texcoco. Golpearon a la gente con piedras, palos, toletes, lanzaron gas lacrimógeno e incendiaron carros particulares; también destrozaron ventanas de los negocios y dispararon armas de fuego. Así fue como algunos compañeros fueron heridos y el niño de 14 años llamado Javier Cortez resultó muerto por arma de fuego. En ese momento la gente se defendió y logramos retirar del pueblo a toda la fuerza pública, momento en el cual los medios de comunicación se encargaron de manipular la información diciendo que el gobierno debía mandar más refuerzos, apoyándose con la repetición de la imagen de un ciudadano de Atenco golpeando a un policía; sin embargo, las agresiones que nosotros sufrimos no fueron dadas a conocer.

El investigador Carlos Fazio¹³ señala que “la incursión de Atenco, el día 4, mediante una acción envolvente ejecutada de manera breve y con violencia desproporcionada por fuerzas especiales de la PFP, que fueron respaldadas por elementos de la Policía Estatal, se inscribe en lo que en la jerga castrense se conoce como control de población”, enmarcada dentro de la “doctrina Lacheroy”, que combina “labores de inteligencia, acción cívica, propaganda y control de masas sobre un territorio específico”. Continúa señalando que: “uno de los componentes básicos de la ‘guerra psicológica’ es la propaganda, cuyo objetivo es ‘ganar la mente y los corazones’ de la población”.

Las imágenes repetidas una y otra vez de los policías golpeados se explican bajo la instrumentación de este manual, ya que, “fijados los ‘objetivos’ o ‘blancos’ de la guerra psicológica, que consiste básicamente en reforzar el apoyo de los grupos sociales: ‘amigos’; en desprestigiar y debilitar a los ‘enemigos’, y en conseguir la simpatía de los ‘neutrales’, la propaganda se canaliza a través de los medios masivos de comunicación, en particular de la radio y la televisión”. El autor concluye diciendo que “el operativo Atenco fue, además, una acción de escarmiento dirigida a generar te-

rror y miedo paralizante en la población ‘blanco’ de la acción represiva gubernamental. Por esa vía, se pretende inhibir o disuadir la lucha de los integrantes del FPDT y de grupos similares en el resto del país. De ahí que se haya reprimido con saña a víctimas inermes y que se echara mano de la tortura y de la agresión física y sexual de mujeres y hombres ya reducidos y hechos prisioneros”.

La llamada *Operación Rescate* fue diseñada con antelación por mandos expertos en la lucha antisubversiva de la PFP, del Centro de Investigación de Seguridad Nacional (Cisen) y de la ASES (Agencia Estatal de Seguridad), por lo que tuvo que “ser consultada por el gabinete de Seguridad Nacional de Vicente Fox y aprobada por éste” —como en 2002 en la lucha contra el NAICM. De esta forma los medios de comunicación hicieron saber a la opinión pública que los ciudadanos de Atenco éramos violentos, subversivos, delincuentes, secuestradores, terroristas, y que los gobiernos tenían que tener “mano dura” y hacer prevalecer el “Estado de Derecho”. Después nos enteramos de que el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, se reunió en Texcoco con representantes de los diversos mandos policíacos del Estado de México y de la Federación que participarían en la represión del día siguiente, y que ahí mencionó que “iba con todo”; más tarde nos enteramos de que los compañeros que se encontraban en Texcoco habían sido detenidos.

El día 4 de mayo de 2006, a las seis de la mañana, hubo un brutal operativo de aproximadamente cuatro mil a cinco mil elementos policíacos, con un despliegue mediático inédito de Televisa y Televisión Azteca. Al ingresar las fuerzas policíacas a San Salvador Atenco fueron detenidas 217 personas¹⁴, entre menores, mujeres y hombres del FPDT y de la *Otra Campaña*. En la incursión asesinaron a Alexis Benhumea con el impacto de una lata de gas lacrimógeno. En las detenciones se violentaron nuestros derechos humanos, ya que a las compañeras las violaron; a todos los golpearon y los torturaron física y psicológicamente. Allanaron los domicilios y ahí cometieron robos, destrozos y se llevaron a gente que nada tenía que ver. También hubo compañeras extranjeras que fueron detenidas, violadas, torturadas y golpeadas, además de ser deportadas de inmediato de manera inconstitucional. Todos fueron trasladados al penal de Santiaguito en Toluca, Estado de México, donde fueron recibidos con una golpiza al pasar la aduana mien-

¹³ Carlos Fazio (2006), “El rescate de Atenco, planeado por PFP y aprobado por Fox” en *La Jornada*, México, 20 de mayo.

¹⁴ Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos (2006), “Informe preliminar sobre los hechos de Atenco, México”. CCIODH, Bilbao, España.

tras los mantenían incomunicados. Al paso de los días comenzaron a ser liberados bajo fianza. Mientras, en Atenco, en los días siguientes, se vivió un ambiente de tensión, incertidumbre y la represión continuó con la fuerza pública dentro de las comunidades, haciendo rondines para intimidar a la población, manipulando a los medios de comunicación, y lanzando rumores de realizar más detenciones y cateos.

La resistencia actual

Para nosotros los actos represivos del 3 y 4 de mayo del 2006 no representan una venganza del Gobierno Federal y del gobierno del Estado de México; ellos sólo son instrumentos del poder real que ejerce el capital financiero mundial. El capitalismo como orden hegemónico necesita a la guerra y la violencia como estrategia de sobrevivencia ante las resistencias. Por ello, la represión no puede verse aislada de ese marco histórico y de relación de fuerza en un campo de oposición frente al sujeto social más amplio que quiere transformarlo. El movimiento social de Atenco se presenta como un actor social dentro de un campo de solidaridad que a nivel regional representa un doble poder que confronta las relaciones de poder de los gobiernos Federal y Estatal, en un contexto de construcción del proyecto político con el recorrido de la *Otra Campaña* en plena lucha política con la campaña al relevo presidencial en el 2006.

La consecuencia política y económica de esos hechos fue la reactivación del debate sobre la conveniencia del proyecto del NAICM en las tierras de Texcoco, bajo la estrategia de la caducidad del actual aeropuerto a pesar de su ampliación, y con el pretexto de que si se hace en los terrenos federales no afectaría a los campesinos de Atenco. Dejando de lado que el avance de la mancha urbana ésta absorbiendo nuestro territorio con la construcción de conjuntos habitacionales, y que los impactos ecológicos del megaproyecto afectarían de manera irreversible el medio ambiente de la región. Por todo lo que hemos explicado anteriormente y porque la defensa de nuestra madre tierra no se logra una vez, sino que, como lo demuestra nuestra historia, se le defiende permanentemente, nosotros decimos otra vez: ¡No al aeropuerto! ¡Tierras sí, aviones no!

La firmeza de nuestra postura se evidencia en la realidad de la confrontación. Para los gobiernos, los que luchamos somos sus enemigos porque representamos una opción de transformación del orden imperante.

A raíz de la represión del 3 y 4 de mayo, se creó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una Comi-

sión Investigadora sobre esos hechos, cuya función concluyó en el mes de marzo de 2008, por lo que se nombró al ministro José de Jesús Gudiño Pelayo para la elaboración del proyecto de dictamen que será sometido al pleno. Es por eso que el máximo órgano jurisdiccional tiene una gran responsabilidad social y moral con la justicia en nuestro país, ya que el dictamen debe reconocer que en los hechos del 3 y 4 de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco, efectivamente se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, por lo que éstas tendrán que ser enumeradas y, como consecuencia de ello, debe determinarse a los autores intelectuales y materiales.

Sin embargo, en el rubro de justicia en nuestro país existe una deuda histórica por parte del Poder Judicial Federal con la sociedad nacional, ya que los ministros no están exentos de las prácticas de la cultura política porque son parte fundamental del sistema político en México, representan intereses de la clase dominante y son un instrumento real del aparato de Estado —que libra batallas para agudizar las condiciones de dominación y de agudización del modelo económico y político—, así como también la expresión encarnizada del sistema jurídico de injusticia e impunidad en nuestro país. Así lo demuestran los casos de Lidia Cacho, la determinación de la validez de la elección del 2006, y la resolución en contra de las controversias constitucionales contra la reforma constitucional en materia indígena en 2002, entre muchos otros casos.

Lo que nosotros consideramos es que al demostrarse la existencia de las graves violaciones a los derechos humanos por parte de funcionarios públicos, se configuran las disposiciones que establecen los artículos 108, 109 y 110 constitucionales, sobre las responsabilidades de los funcionarios de ese entonces: Vicente Fox Quesada, presidente de la República; Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México; Eduardo Medina Mora, secretario de Seguridad Pública Federal; y Wilfrido Robles, comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal del Estado de México. Si bien la SCJN no ejercitaría acción penal contra los responsables, su papel sería enviar al Congreso de la Unión el dictamen que acredite las graves violaciones a los derechos humanos en los hechos del 3 y 4 de mayo de 2006 en Atenco y Texcoco, para iniciar el procedimiento del juicio político a los responsables. Sin embargo, como lo dijimos antes, nuestra lucha se basa en conquistar los derechos y principalmente, la justicia y libertad de nuestros compañeros, y de todos los presos y presas políticas del país; pero también, en cambiar las condiciones para que la justicia sea una realidad material.

Linaje y vida empresarial: el caso de una familia judeo-mexicana

Linda Hanono Askenazi

DE RECIENTE
APARICIÓN

Linda Hanono Askenazi

Linaje y vida empresarial:
el caso de una familia
judeo-mexicana



Eón
sociales

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**

**EDICIONES
EÓN**

Este libro pretende inscribirse en una nueva tradición académica de lo que podríamos llamar la “antropología de la riqueza”. Es un estudio de caso sobre un linaje judeo-mexicano y su vida empresarial durante el siglo XX. Presenta el análisis de la historia económica y social de un linaje formado por descendientes de inmigrantes judíos y la creación y desarrollo de su empresa familiar, en el contexto de las políticas proteccionistas del mercado nacional e impulso a la industrialización del país y la subsecuente incorporación de México a la globalización. Reconstituye los procesos de expansión de la empresa familiar mostrando las estrategias empresariales que fueron exitosas para competir en los años sesenta con las empresas transnacionales en el mercado doméstico, y conquistar el liderazgo comercial con algunos de sus productos en los años ochenta hasta conformar un Grupo Corporativo a mediados de los años noventa. La empresa tiene actualmente cobertura comercial a nivel nacional, exporta a Centroamérica, Sudamérica y el sur de Estados Unidos. Recientemente, en 2004, se transnacionalizó productivamente en el noroeste de Estados Unidos, cubriendo parte de ese mercado regional. El libro articula mediante una descripción densa los procesos socioculturales de la inmigración, organización comunitaria e integración judía a México con el contexto nacional y económico como marco para abarcar casi 100 años de la historia y la vida empresarial de un linaje que, por ser parte de la élite empresarial del país, es emblemático para entender a la inmigración como un factor prometedor de desarrollo económico.

De venta en librerías de la UAM; en Ediciones EÓN,
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, Del. B. Juárez, Tel. 5604-1204; y en librería EÓN,
Pasaje Zócalo-Pino Suárez, local 20, Tel. (55) 5542-4167. <ventas@edicioneseon.com.mx>

La protección de los defensores y el acompañamiento internacional de Brigadas Internacionales de Paz en Guerrero

Brigadas Internacionales de Paz - Proyecto México*

Este artículo recupera el trabajo de acompañamiento de Brigadas Internacionales de Paz en el estado de Guerrero, haciendo énfasis en las dificultades y amenazas que reciben las y los defensores de derechos humanos por el trabajo que realizan. En Guerrero, el trabajo que desarrolla PBI (Peace Brigades International) incide en las siguientes áreas temáticas: acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, las problemáticas de la militarización, los derechos de la población indígena y sus propuestas de autonomía, y la defensa de la tierra y los recursos naturales. Todo ello desde un punto de vista del trabajo en el campo y con la mirada de una organización internacional.

Brigadas Internacionales de Paz (Peace Brigades International, PBI) es una organización no gubernamental de carácter internacional que responde a las peticiones de organizaciones que trabajan de manera no violenta por un cambio social y a favor de los derechos fundamentales. Con reconocimiento ante la Organización de las Naciones Unidas y presente en México desde finales de 1999, PBI ha desarrollado el acompañamiento internacio-

nal como un instrumento que busca abrir espacios para la paz y contribuir a la protección de las personas amenazadas y que sufren represión por defender los derechos humanos. A finales de 2001 se iniciaron las actividades de acompañamiento en el estado de Guerrero. Desde entonces, la mayor parte del trabajo se ha realizado de manera constante en esta entidad federativa, como respuesta a las peticiones de organizaciones muy diversas.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil a las que PBI acompaña en el estado de Guerrero, se enmarca esencialmente en cuatro áreas o enfoques temáticos: acceso a la justicia y lucha contra la impunidad; la problemática de derechos humanos que resulta de la militarización; la defensa de los derechos de la población indí-

gena y sus propuestas de autonomía y, finalmente, la lucha por la defensa del territorio y de los recursos naturales de la población campesina. A continuación presentamos el trabajo de PBI y el marco general de estas problemáticas, incidiendo en las dificultades y riesgos que enfrentan como defensoras y defensores de derechos humanos los integrantes de estas organizaciones.

El acompañamiento internacional de PBI

Desde sus primeros trabajos de evaluación sobre la situación mexicana, PBI es consciente de que los conflictos sociales en México son complejos y de larga duración, y de que existen profundas desigualdades sociales y regionales en el país. Muchos de ellos se

* Este texto sintetiza algunas de las ideas principales recogidas en la publicación *Defensoras y defensores de derechos humanos en el estado de Guerrero. Resistencias y propuestas de la sociedad civil mexicana en torno a la defensa y promoción de los derechos fundamentales*, editada por el Proyecto México de Brigadas Internacionales de Paz en diciembre de 2007 y que será presentada oficialmente en mayo de 2008. <www.pbi-mexico.org>. <pbidf@pbi-mexico.org>.

dan en torno a disputas por la tierra y los recursos naturales, en los que desde hace unos años se manifiestan también los intereses de empresas multinacionales y paraestatales. En la complejidad de los conflictos de orden político o en las violaciones a los derechos humanos juega un papel muy importante la existencia de una estructura federal unida al alto grado de autonomía de los estados y los municipios: los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, aunque están interrelacionados, responden a intereses y dinámicas propias, por lo que sus estrategias de atención a los mismos no siempre coinciden.

La metodología del acompañamiento en México se ha desarrollado para contribuir a una mayor protección de las personas que lo solicitan, buscando abrir espacios de actuación para que las organizaciones de la sociedad civil de Guerrero y en México puedan continuar con su trabajo no violento en pro de los derechos humanos. Como herramienta de transformación de conflictos, el acompañamiento internacional intenta cumplir con el doble papel de proteger a las personas víctimas de violaciones a los derechos humanos, y de animarlas para que continúen con sus actividades ante el aislamiento producido por la represión. En un contexto de impunidad y corrupción, algunos sectores del Estado utilizan esta situación para garantizar y perpetuar su esfera de poder estigmatizando y agrediendo a quienes cuestionan y denuncian las consecuencias de esta forma de ejercer el poder. Por eso, la presencia internacional busca contribuir a la construcción de un nuevo discurso que reconozca como legítimas las preocupaciones por los derechos humanos¹.

La actuación de PBI se concreta con la presencia física en zonas de conflicto de un equipo de voluntarios-acompañantes internacionales, una permanente interlocución con las autoridades mexicanas y con el cuerpo diplomático presente en México, y la elaboración de publicaciones. Además, PBI mantiene una red de apoyo a nivel internacional con capacidad de mostrar su preocupación al gobierno mexicano sobre violaciones graves a los derechos humanos que afectan a las organizaciones con las que PBI trabaja de manera más cercana.

El gobierno mexicano reconoce y autoriza el trabajo de PBI en México entendiendo que sus actuaciones se basan en los principios de no violencia, no injerencia y no

partidismo y, sobre todo, en el respeto a las leyes del país. Para el acompañamiento internacional es importante que las acciones de las organizaciones acompañadas estén dentro del marco normativo que establecen las normas internacionales de derechos humanos y que sean de carácter no violento. PBI no pretende suplantar en ningún momento las iniciativas mexicanas que promueven la defensa de los derechos humanos ni se involucra activamente en ellas. En caso de conflictos actúa como una tercera parte, con total independencia frente a partidos o iglesias, sin tomar posición e informando de manera objetiva e imparcial. Las peticiones de acompañamiento de defensoras y defensores del estado de Guerrero que sufren agresiones, amenazas y hostigamientos debido al trabajo que realizan, inciden en las siguientes cuatro temáticas:

Impunidad y acceso a la justicia

Hablamos de impunidad, desde el punto de vista jurídico, cuando tienen lugar conductas que las leyes de un país definen como delitos y, sin embargo, estos comportamientos no son perseguidos ni castigados. En un sentido restringido, el término impunidad implica que con los delitos no sancionados se producen violaciones a los derechos humanos universalmente reconocidos². Según señala Amnistía Internacional, el resultado de la impunidad y las leyes y normas que la perpetúan es la institucionalización de la injusticia por parte de aquellos que están obligados a impartir justicia. Las víctimas de las violaciones de derechos se ven privadas de tres derechos fundamentales: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a una reparación por el daño sufrido.

El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, elaborado por la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en México, recomendaba “promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de Derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas, el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio y fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar

¹ Luis Enrique Eguren, *De las resistencias (colectivas) a la amenaza (política): dos miradas desde la protección por el acompañamiento internacional*. Brigadas Internacionales de Paz, 2006, p. 13.

² Kai Ambos, *Impunidad y derecho penal internacional*. Buenos Aires: Ad Hoc. 1999, pp. 35 y 60. Coeditores: CIEDLA, Fundación K. Adenauer-Stiftung, Instituto Max Planck de Derecho Penal Internacional, *Revista Ciencias Penales de Uruguay* y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú.

el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño³. El diagnóstico constata que muchas vulneraciones de derechos se cometen en un contexto de impunidad. Señala además que las deficiencias estructurales del sistema de procuración e impartición de justicia mexicano hacen posible la continuación de esta situación, que el sistema judicial es manipulado tanto para evitar ser castigado como para propiciar condenas por delitos inexistentes, persiguiéndose con la condena objetivos políticos, y que el derecho a un proceso justo no es respetado. Como consecuencia, la población no confía ni en las autoridades ni en los aparatos de justicia.

El Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan* sostiene que los poderes públicos del estado de Guerrero ven en las demandas de derechos, hechas por parte de los movimientos sociales, ataques a su monopolio en el ejercicio de la autoridad. La reacción consiste en negar la legitimidad de las reivindicaciones y cuestionar la integridad moral de los que denuncian. Los defensores de derechos humanos y sus familias son objeto de atentados contra sus vidas, intimidaciones, calumnias o acusaciones de delitos falsos. Las personas que participan en organizaciones de la sociedad civil se enfrentan al dilema de desistir de sus actividades ante el temor a sufrir represalias o seguir con su trabajo asumiendo vivir con estas presiones. A esto se suma la impunidad con que se cometen los delitos y que protege especialmente a los servidores públicos. Este clima de impunidad se convierte en el marco que hace posible la corrupción y el mal funcionamiento de las instituciones públicas⁴.

La desaparición forzada de personas

El gran número de personas que fueron desaparecidas en México y en Guerrero desde finales de los años sesenta a principios de los ochenta, dio lugar a que los familiares que buscaban información sobre su paradero se unieran. Así nació la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México, AFADEM, a finales de los años setenta. La principal demanda fue, y sigue siendo, la presentación de los desapa-

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México: OACNUDH, 2003, pp. 27 y 28.

⁴ Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*, *Tejedores de Esperanza. XI informe*. Tlapa, junio 2005 a mayo 2006, pp. 74 y 79.

recidos y poner fin a la práctica de la desaparición forzada de personas y a la impunidad⁵. AFADEM reporta unas 470 personas desaparecidas en el municipio de Atoyac de Álvarez, mismas que imputan en su mayoría al Ejército mexicano y que fueron denunciadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado de la Procuraduría General de la República. Ante los insuficientes resultados obtenidos en estas instancias, AFADEM cuestiona la imparcialidad de la justicia mexicana y duda de que exista la voluntad política para poner fin a la impunidad, aclarar el paradero de los desaparecidos y establecer responsabilidades por las desapariciones. Por esto, los casos han sido denunciados ante instancias internacionales. A petición de AFADEM, PBI acompaña a Tita Radilla, vicepresidenta de la organización, desde agosto de 2003, ante la situación de riesgo que enfrentan tanto ella como los familiares que viven y trabajan en Atoyac por las denuncias presentadas.

La desaparición forzada de personas no es un hecho exclusivo del pasado. En 2002, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehum), documentó nueve casos de desaparición forzada y responsabilizó de los mismos a policías y funcionarios de la Policía Judicial del estado (ahora Policía Ministerial), dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado⁶. La Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos *Miguel Agustín Pro Juárez* y la propia Coddehum impulsaron una campaña conjunta en 2003 para que la desaparición forzada fuera tipificada como delito. Finalmente, el Congreso Estatal aprobó en 2005 una ley sobre la materia. PBI ha acompañado al Centro Regional de Derechos Humanos *José María Morelos y Pavón* y al Centro de Derechos Humanos *Miguel Agustín Pro Juárez* en el contexto de las demandas por casos de desaparición forzada, que implican a funcionarios públicos.

Acceso a la justicia

Desde 1994, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan* trabaja con el objetivo de impulsar el respeto a los derechos humanos en la región de la Montaña de Guerrero. La pobreza de la población en esta región se

⁵ Página en Internet de AFADEM. <<http://www.laneta.apc.org/afadem-fedefam/presentacion.htm>>. Revisado, 29 de marzo de 2008.

⁶ Recomendación núm. 19/2002 de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

ve agravada por las graves carencias en el acceso a servicios de educación y sanidad y por las malas condiciones de vivienda. Esta población, en su mayor parte indígena, vive expuesta a los problemas de violencia derivados del narcotráfico, la militarización y de una situación generalizada de falta de acceso a la justicia⁷. Con su trabajo de asistencia jurídica, *Tlachinollan* trata de paliar esta situación ofreciendo asesorías especialmente en las áreas laboral, familiar, agraria y de derechos colectivos, y dando, además, seguimiento jurídico a los casos penales, laborales y de violencia intrafamiliar.

En 2006 *Tlachinollan* solicitó acompañamiento de PBI para sus integrantes en relación al caso de Sócrates Tolentino González Genaro, detenido arbitrariamente en Zapotitlán Tablas el 14 de enero de 2004, por agentes de la Policía Preventiva Municipal, y presuntamente torturado y asesinado por los mismos⁸. Las autoridades intentaron encubrir el caso atribuyendo la muerte a un suicidio. Su madre, Lucía Genaro Linares, fue víctima de intimidaciones cuando demandó la investigación justa de estos hechos.

La problemática de la militarización

Para los diferentes actores sociales, la militarización es una de las problemáticas más importantes en Guerrero. El gobierno mexicano justifica la presencia del Ejército considerando que es el instrumento más eficaz para garantizar la estabilidad de la región, aplicar la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, y luchar contra el narcotráfico, en un contexto en el que Guerrero es actualmente uno de los principales productores de enervantes del país. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil observan que las políticas públicas no han abordado las causas estructurales de la pobreza, la miseria y la migración masiva que propician la violencia. Documentan además que las intervenciones del Ejército se han orientado en gran medida a realizar tareas de contrainsurgencia y de seguridad pública, que han dejado como balance un alto número de violaciones a los derechos humanos de la población⁹. Todo esto provoca que se ponga en duda la eficacia y la capacitación de los miembros del Ejército Mexicano para realizar las tareas que corres-

ponderían a cuerpos civiles de policía. En general, las organizaciones cuestionan tanto la legalidad como la legitimidad de estas intervenciones, denunciando la falta de justicia para las víctimas y la impunidad de que goza el Ejército. Se critica también la aplicación de la jurisdicción militar en los casos de violaciones de los derechos humanos cometidos por elementos del Ejército contra civiles, y se ve con preocupación la creciente presencia de militares desempeñando cargos en organismos civiles de seguridad pública y procuración de justicia.

Entre los numerosos casos de violaciones a los derechos fundamentales por los que se imputa a miembros del Ejército se han documentado: torturas, desapariciones forzadas de personas, violaciones sexuales, detenciones arbitrarias, intimidaciones, despojo de tierras e interrogatorios ilegales. Las agresiones sexuales registradas contra mujeres, en su mayoría indígenas o campesinas, muestran un componente de la violencia de género y del racismo que subyace en estas conductas¹⁰. Reaccionando ante esta situación, han sido las propias mujeres las que han desarrollado un papel esencial en la defensa de los derechos violados, exigiendo justicia, respeto y obteniendo reconocimiento social ante sus actitudes de compromiso y valor¹¹.

En el municipio de Ayutla, el trabajo de la Organización Indígena del Pueblo Na savi (mixtecos) y la Organización del Pueblo Indígena Me phaa (tlapanecos), responde a las necesidades organizativas de las comunidades para superar un contexto de pobreza, marginación y fuerte discriminación hacia las poblaciones indígenas. Sus demandas a los poderes públicos, sobre todo del ámbito municipal, se centran en una distribución más equitativa de los recursos que les permita tener acceso a servicios públicos. Estas organizaciones denuncian que la militarización de sus territorios es la principal respuesta que han recibido ante sus reivindicaciones de derechos¹².

En febrero de 2005, PBI empezó a acompañar a Otilia Eugenio Manuel y a su familia, integrantes de la Organización del Pueblo Indígena Me phaa (OPIM), debido a las amenazas de muerte por escrito que recibió en diciembre de

⁷ Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*, *Contra el Silencio y el Olvido. Décimo Informe*, junio 2003 a mayo 2004, pp. 17 a 24.

⁸ Recomendación núm. 50/2004 de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

⁹ Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*, *Op. cit.*

¹⁰ Amnistía Internacional, *México: Mujeres indígenas e injusticia militar*. Índice AI: AMR 41/033/2004, 23 de noviembre de 2004.

¹¹ Entrevista con Abel Barrera, director del Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*, 24 de julio de 2007.

¹² Entrevista con la Organización Indígena del Pueblo Na savi y la Organización del Pueblo Indígena Me phaa, 22 de julio de 2007.

2004. Unos días antes, Obtilia Eugenio había denunciado en un foro público la militarización y las violaciones sexuales en 2002, por parte de miembros del Ejército contra dos mujeres Me phaa: Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú¹³. También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le otorgó medidas cautelares para su protección. El acompañamiento de PBI se traduce en una presencia continua en la cabecera municipal de Ayutla y en las comunidades donde tiene presencia la organización, acompañando a Obtilia, a su hermana Andrea y a su esposo Cuauthémoc en sus actividades. PBI también acompaña a los integrantes de *Tlachinollan* que trabajan en Ayutla y que se desplazan para documentar casos, como ocurrió en noviembre de 2006 ante las denuncias de presencia militar registrada en la comunidad Me phaa de Barranca de Guadalupe¹⁴.

Justicia militar: el recurso ante instancias internacionales

En México prevalece el fuero militar en los procesos judiciales en los que una de las partes es un militar. Por esto, las denuncias en contra de los militares son atraídas a las instancias de justicia militar o enviadas por las propias autoridades civiles a la jurisdicción militar. México ha ratificado los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos con reservas o cláusulas interpretativas, no reconociendo validez al principio de que sean las instancias civiles las que juzguen a los militares en los casos en que una de las partes sea un civil, contraviniendo con ello las convenciones internacionales sobre derechos fundamentales. La experiencia en Guerrero y en México, ha sido que las instancias jurisdiccionales militares no condenan a los miembros del Ejército por los delitos de los que son acusados, perpetuando la impunidad¹⁵.

Para AFADEM, un tribunal militar no puede satisfacer sus demandas de verdad y justicia y por eso los familiares de los desaparecidos han rechazado declarar ante la Procuraduría General de Justicia Militar¹⁶. La alternativa para

las víctimas y las organizaciones ha sido recurrir a instancias internacionales para obtener justicia. El caso de Rosendo Radilla Pacheco, desaparecido en Guerrero en 1974, ha sido llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por AFADEM y por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. El Estado mexicano no cumplió con las recomendaciones de la CIDH, por lo que el 15 de marzo de 2008, el caso fue remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁷.

La Organización del Pueblo Indígena Me phaa ha conseguido, con el apoyo de organizaciones como *Tlachinollan*, el Centro de Derechos Humanos *Miguel Agustín Pro Juárez* y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), que los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú hayan sido admitidos por la CIDH. Los procesos jurídicos se estancaron en México tras ser remitidos a la justicia militar, que decretó su archivo estimando que no se había producido el delito de violación¹⁸.

Derechos de la población indígena y propuestas de autonomía

El relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sostiene que las vulneraciones a los derechos humanos de la población indígena se ven propiciadas por la alta conflictividad social que se vive en las regiones rurales. Son conflictos en torno a la tierra, los recursos naturales y el control del poder político¹⁹. En Guerrero, un 18% de la población es indígena y se sitúa esencialmente en las regiones Montaña, Costa Chica y, en menor medida, Centro y Norte. La reforma constitucional de 2001 tenía por objeto fortalecer constitucionalmente los derechos de la población indígena modificando algunos artículos fundamentales. Sin embargo ésta no cumplió con las expectativas al no dar cabida a las reivindicaciones en torno al manejo de sus territorios, la aplicación de sus sistemas normativos propios, el reconocimiento de la figura jurídica de los pue-

¹³ Amnistía Internacional, *Acción Urgente*. AMR 41/001/2005, 12 de enero de 2005.

¹⁴ Brigadas Internacionales de Paz, *Boletín Informativo del Proyecto México*, núm. 20, Invierno 2007.

¹⁵ Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*, *Contra el silencio y el olvido, Décimo informe*, junio 2004 a mayo 2005, pp. 203 y 205.

¹⁶ Entrevista con Tita Radilla, vicepresidenta de AFADEM, 19 de julio de 2007.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa núm. 13/08, 1 de abril de 2008.

¹⁸ *Informe de Admisibilidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. CIDH, informe núm. 94/06, petición 540-04, Admisibilidad, Inés Fernández Ortega y otros, Washington, D. C., 21 de octubre de 2006.

¹⁹ *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, sobre su misión a México del 1 al 18 de junio de 2003.

blos como sujeto colectivo de derechos o el derecho a la autodeterminación.

Guerrero es uno de los estados con un menor reconocimiento legal a los derechos de la población indígena. Existe un vacío normativo en el marco jurídico que no reconoce derechos colectivos, y que ha favorecido una atmósfera de represión contra los movimientos que pretenden hacer efectivo el derecho a la autodeterminación²⁰. El desconocimiento por parte de las autoridades de los convenios internacionales, como es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por México en 1990, hace muy difícil su aplicación efectiva.

La experiencia de la Policía Comunitaria y su sistema comunitario de seguridad, justicia y reeducación comunitaria en las regiones de Costa Chica y Montaña, ha sido un proyecto novedoso tanto a nivel local como nacional. Los resultados obtenidos le han otorgado legitimidad y es considerado como un modelo a seguir en materia de seguridad pública. Este proceso organizativo está basado en la toma de decisiones comunitarias y en la creación de asambleas regionales²¹. El proceso de los indígenas nancue ñomndaa de Xochistlahuaca es otra reivindicación de autogobierno que pone en relieve las causas estructurales del alto grado de conflictividad que se concentra en los municipios mexicanos. Como expresión de este proceso, desde finales de 2004 emite la radio comunitaria *Radio Ñomndaa*, propiciando la organización, reflexión y demandas de autonomía de las comunidades indígenas del municipio. La radio no tiene permisos para emitir, pero sus impulsores defienden la legitimidad del ejercicio de un derecho que sí está reconocido en normas internacionales. El hostigamiento y las agresiones de las que son víctimas estas organizaciones indígenas son una respuesta a sus procesos organizativos y propuestas de autonomía, con los que buscan superar las condiciones de pobreza, marginación y discriminación de que son objeto. Obtilia Eugenio Manuel, integrante de la OPIM, acompañada de PBI, tiene claro el objetivo de las agresiones de las que son víctimas: “Me quieren meter miedo para no organizar más a la gente y es el miedo que ellos meten. Y lo sabemos que el gobierno tiene de su parte gentes, grupos paramilitares, y sabemos quiénes son porque son indígenas. Para que el gobierno pueda decir, cuando hay muertes: pues entre ellos, entre ellos se están peleando porque son indígenas”.

²⁰ *Idem*.

²¹ Entrevista con Mario Patrón, abogado del Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*, 24 de julio de 2007.

Recursos naturales y proyectos de desarrollo

La población campesina comparte una problemática común en muchas regiones rurales de Guerrero y México. El acceso a los servicios públicos de sanidad, agua potable y educación, así como el estado de las vías de comunicación presenta graves deficiencias, y se practica predominantemente una agricultura a pequeña escala, destinada principalmente a la alimentación de los productores. Sin embargo, en estas regiones existen recursos naturales de gran valor como son bosques, minerales y reservas de agua, que han despertado el interés de empresas privadas o paraestatales para su explotación. Cuando el estado elabora sus políticas públicas de desarrollo y gestión para estos territorios, no se incorpora la opinión de la población rural que vive en ellos. Lo que se prevé es la posibilidad de que las empresas con interés en estas zonas cuenten con los habitantes de las comunidades como fuente de mano de obra, durante el tiempo en que se realizan los proyectos. Las autorizaciones para la explotación se han otorgado muchas veces sin realizar procesos adecuados de información y consulta con los núcleos agrarios, propietarios de las tierras. En los casos en que se pactaron acuerdos, éstos se negociaron sin ofrecer una información adecuada sobre el alcance e impacto de los planes de explotación. Las indemnizaciones acordadas no guardan proporción ni con los beneficios que obtienen las empresas ni con el impacto medioambiental de los proyectos, muchas veces incompatibles con los usos productivos que se daban tradicionalmente a las tierras.

Alrededor de los ejidos y las comunidades surgen organizaciones que se manifiestan contra estos planes de desarrollo. Para llamar la atención del estado y de la opinión pública sobre sus demandas, recurren a bloqueos de caminos, impidiendo que las empresas sigan con sus actividades. Al afectar con sus acciones intereses económicos, son objeto de campañas de difamación. Se les acusa de delitos falsos, se les persigue o encarcela y, en el peor de los casos, algunos de ellos son asesinados. En estos conflictos a veces se buscan apoyos para estos proyectos dentro de las comunidades, causando divisiones que desembocan también en estallidos de violencia²².

²² Estas reflexiones sintetizan ideas compartidas durante las entrevistas realizadas por PBI entre julio y septiembre de 2007 a integrantes

En este contexto se sitúa el acompañamiento de PBI a Celsa Valdovinos, esposa de Felipe Arreaga y presidenta de la Organización de Mujeres Ecologistas de la Sierra de Petatlán, iniciado a raíz de la detención de Felipe Arreaga, miembro de la Organización de los Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán, quien fue declarado preso de conciencia por Amnistía Internacional, tras ser acusado de asesinato en un expediente claramente fabricado²³.

PBI ha acompañado también durante el 2007 a los abogados del *Tlachinollan* en el caso del proyecto de construcción de una presa hidroeléctrica, La Parota, en el río Papagayo. El proyecto está impulsado por la Comisión Federal de Electricidad y el Gobierno de Guerrero, que se enfrentan a la oposición del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a La Parota (CECOP). Se denunciaron irregularidades en torno a los procesos de consulta a los núcleos agrarios, en los que en algunos casos se utilizó la fuerza pública para reprimir a los que se oponían a la presa, con lo que el conflicto se agudizó. El CECOP y los abogados de *Tlachinollan* lograron en 2007 anular las asambleas de consulta por irregularidades²⁴.

Retos y conclusiones: La protección de los defensores de derechos humanos

La protección de los defensores es una de las responsabilidades de todos los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas²⁵. A partir de diciembre de 1998, la ONU reconoció formalmente el trabajo de los defensores a través de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. Esta declaración no solamente reconoce el papel de los defensores, sino que establece el deber de velar por su protección. En junio de 2004 fueron aproba-

del Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*, el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a La Parota, la Organización de Mujeres Ecologistas de la Sierra de Petatlán y la Asamblea Permanente del Ejido de Carrizalillo.

²³ Brigadas Internacionales de Paz, *Boletín Informativo del Proyecto México*, núm. 16, Noviembre de 2005.

²⁴ Brigadas Internacionales de Paz, *Boletín Informativo del Proyecto México*, núm. 23, Enero de 2008.

²⁵ Para una visión más amplia sobre el tema de los defensores de derechos humanos y la manera de incidir en su protección se puede consultar la página de Internet de Protectionline: <www.protectionline.org>.

das por el Consejo de Europa las *Directrices de la Unión Europea sobre defensores de los derechos humanos*, que establecen medidas concretas a adoptar para los países miembros de la Unión Europea y para sus misiones diplomáticas en aras de garantizar la protección de los defensores. Entre estas medidas se encuentran: colaborar estrechamente y compartir la información sobre los defensores; llevar a cabo acciones en su favor si están amenazados o en peligro; reconocer y reforzar su trabajo y mantener contactos adecuados con ellos, ya sea visitando su lugar de trabajo o recibéndolos en el seno de las misiones.

La presencia de PBI fue motivada por las agresiones que sufrían los defensores de derechos humanos, quienes a través de diversas peticiones empezaron a solicitar acompañamiento internacional. La situación en Guerrero y en México muestra, con base también en los análisis que hace la CIDH²⁶, que si bien en la actualidad no se dan casos de ejecuciones y desapariciones forzadas masivas de defensores, las organizaciones sociales y de derechos humanos son reprimidas por su trabajo, lográndose con ello, en muchos casos, los objetivos buscados de desarticular y dividir los procesos de resistencia y reivindicación de derechos. Por su carácter de actores reconocidos como fundamentales en la defensa y promoción de los derechos humanos, desarrollar mecanismos para su protección se convierte en una necesidad esencial para contribuir a la mejora de la situación general de los derechos humanos.

En Guerrero, Brigadas Internacionales de Paz ha sido durante estos años parte del apoyo que organizaciones y personas de otros países han hecho llegar a los movimientos de derechos humanos en Guerrero y en México. A través de muestras de solidaridad, de acciones urgentes, de informes temáticos, realizando visitas o apoyando las campañas de sensibilización e incidencia política de las organizaciones locales, numerosas delegaciones y organizaciones internacionales no gubernamentales dan seguimiento continuo a la evolución de la situación de los derechos humanos en el estado. La incidencia de este trabajo es valorada en general positivamente por las organizaciones mexicanas. El impacto del mismo se extiende a dos aspectos importantes: la protección y el apoyo a las defensoras y defensores y a su trabajo.

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. Washington D.C. EJA, Organización de los Estados Americanos, 2006.

Eón
sociales

2000 - 2006 Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo

Luis H. Méndez B.
Marco Antonio Leyva P.
[Coordinadores]

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



División de Ciencias Sociales y Humanidades



Casa abierta al tiempo

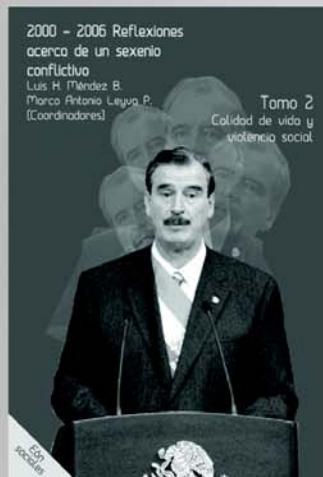
Azcapotzalco



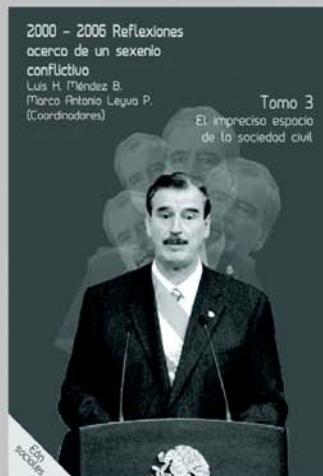
Tomo 1 El carácter híbrido del Estado mexicano



Tomo 2 Calidad de vida y violencia social



Tomo 3 El impreciso espacio de la sociedad civil



<ventas@edicioneleon.com>

*Género y trabajo: La identidad ocupacional de las operadoras de Telmex, de Gabriel Pérez Pérez**

Hiroko Asakura**

Actualmente la ola de la globalización ha llegado hasta rincones inimaginables del mundo, gracias al desarrollo tecnológico y de los medios de comunicación. Los sectores de telecomunicaciones han tenido que tomar medidas drásticas para modernizar sus equipos y su organización interna, a fin de competir con los avances presentados mundialmente que, además, suceden a un ritmo vertiginoso. El camino tomado en México es la privatización de los servicios, con el fin de lograr mayor competitividad y eficiencia en los mercados tanto nacional como internacional. *Género y trabajo: La identidad ocupacional de las operadoras de Telmex*, de Gabriel Pérez Pérez, es un libro oportuno en el contexto actual.

El autor aprovecha esta coyuntura peculiar para analizar la transformación de una identidad colectiva concreta: la identidad ocupacional de las operadoras de Teléfonos de México, S.A. de C.V. (Telmex). Según Pérez Pérez, tal identidad está constituida por “el marco conceptual” de las operadoras sobre su ocupación y el conjunto de creencias y valores compartidos, y que actualmente presenta una crisis al grado de verse amenazada.

El libro muestra un estudio más ambicioso de lo que sugiere el título; intenta observar y describir los cam-

bios generados en distintas escalas de la sociedad —macro, mezo y micro— así como sus interacciones. La dimensión macro es el contexto internacional globalizado, que exige flexibilización y una mayor eficiencia en los servicios de telecomunicaciones, donde se inserta esta compañía. La dimensión mezo se refiere a los procesos y a los contenidos tecnológicos y organizacionales de la modernización de Telmex —que describe con detalle el autor— así como el mundo doméstico, donde las operadoras se desempeñan como esposas, madres e hijas. Finalmente, la dimensión micro son las mismas mujeres, que forman una identidad colectiva. La interacción se desarrolla de manera continua en tres vertientes: con la empresa, con las compañeras de trabajo y con los miembros de la familia. Al abordar las tres dimensiones, el autor busca analizar las transformaciones sutiles generadas en la identidad colectiva de las operadoras.

La historia de Telmex

Sin duda Telmex es una de las compañías más poderosas en México y tiene una historia larga e interesante. En 1877 se descubrió la posibilidad de reproducir la voz a través de una máquina metálica. Un año después, México ya estaba desarrollando la industria telefónica (por cierto, durante el primer período del gobierno de Porfirio Díaz). En 1882, se fundó la

Compañía Telefónica Mexicana, dependiente de la *Western Electric Telephone Company*; posteriormente, la concesión de la industria telefónica, para ampliar la cobertura, fue pasando a manos de distintas empresas extranjeras, como *Mexikanska Telephonaktiebolaget Ericsson* (1907) y *Axel L. Wenner-Grenn* (1947). En 1949, se firmó un contrato de consolidación entre el gobierno mexicano, *American Telephone and Telegraph (AT&T)*, *Wenner Grenn* y el grupo *Ericsson*, lo que inició la era de la telefonía moderna en México.

Junto con la expansión de la empresa, comienza la digitalización de los servicios a finales de los años setenta del siglo pasado. El proceso de actualización tecnológica ha sido desarrollado exitosamente, a pesar de la interrupción que ocasionó el terremoto de 1985. Sin embargo, cuando en Telmex empiezan a discutirse los cambios organizacionales, que iban a dar lugar a una nueva cultura laboral, fue a partir de los años ochenta y principios de los noventa. Los cambios cualitativos introducidos, según el autor, afectan los perfiles ocupacionales, las relaciones de las trabajadoras con sus instrumentos, los métodos de organización, en pocas palabras, tanto las formas de trabajo como de vida, que finalmente influyen en la conformación y la reconformación de la identidad colectiva.

Cambios percibidos por las operadoras de Telmex

El perfil de las operadoras muestra el carácter de la contratación de personal, muy común en ciertos sectores económicos en México. Algo muy conocido —confirmado en este libro— es la importancia de las redes familiares y de amigos para conseguir un puesto. El 86.7% de las entrevistadas fueron contratadas como operadoras gracias a una recomendación de este

* Ediciones Eón / Generación Ciudadana / UAM-A, 136 pp.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

tipo. Además, el 43.3% tiene familiares que trabajan en la misma empresa, de los cuales 62.5% son mujeres. Predominan las operadoras jóvenes urbanas, solteras o sin pareja, con hijos y relativamente alta instrucción (preparatoria terminada y algunas con estudios universitarios). Otra característica notoria es la estabilidad laboral: 76.7% nunca ha trabajado en otro lado, ni siquiera ha ocupado otra categoría en Telmex.

Pérez Pérez recupera el mundo doméstico de las trabajadoras para observar su interacción con el mundo laboral, y profundizar su análisis sobre la conformación de la identidad colectiva. Al encontrar tantas mujeres sin pareja, descubre que la ocupación de operadora es considerada por ellas mismas como fuente de problemas y conflictos para la vida en pareja. Esta incompreensión por parte del marido o del compañero está confirmada por su escasa participación en las labores domésticas. El autor incluyó preguntas sobre distribución de once tareas domésticas, y únicamente el 6.7% contestó que tenían apoyo de su pareja para realizar algunas de ellas (máximo cuatro). Además, algunas operadoras dejaron de trabajar a petición de sus maridos, pero lograron volver a sus puestos.

La idea negativa sobre los efectos que tiene el trabajo de operadora en la relación de pareja se repite con la maternidad. La mayoría de quienes tienen hijos opinan que su trabajo les impide cumplir cabalmente con su rol de madres por falta de tiempo. Sin embargo, los aspectos negativos son contrarrestados de alguna manera por la contribución económica que logran gracias a su trabajo. Como el 86.7% de las entrevistadas tiene algún dependiente económico, piensan que su familia está mejor económicamente que hace dos décadas. El autor señala el hecho de que nadie mencionó que mantuviera económicamente a su esposo o compañero, a pesar de que frecuentemente ellos carecían de empleo o de ingresos. Estas respuestas confirman los resultados de otros estudios sobre la identidad: el deber ser femenino, socialmente construido, está fuertemente interiorizado por las operadoras.

Pérez Pérez sugiere que la transformación sutil de la identidad de las operadoras, caracterizada por una estabilidad laboral y roles de género tradicionales, puede observarse en las percepciones que tienen sobre los cambios y procesos de modernización en su espacio laboral. La mayoría de las entrevistadas experimentan los cambios como intensificación, monotonización y mayor disciplina, pero al mismo tiempo consideran que hay mayor eficiencia, organización y competitividad. A pesar de que la mitad de las entrevistadas sienten que han perdido control sobre su propio trabajo debido al

proceso de modernización, la tarea realizada parece seguir siendo relativamente agradable para ellas.

Las operadoras perciben otros cambios relacionados con la interacción con sus compañeras y supervisores de trabajo. Telmex ha enfatizado el discurso del trabajo en equipo y la ayuda mutua, pero el 80% piensa que el trabajo se ha vuelto más individualista por la personalización de los equipos y la separación física. El autor opina que esta sensación de pérdida de control puede convertirse en un elemento amenazador de la identidad ocupacional conformada hasta ahora por las operadoras, ya que su trabajo exigiría cada vez más mayor eficiencia y calidad individual.

Estos cambios no son vistos tan negativamente, gracias a las estrategias empleadas por la compañía y el sindicato. Es interesante saber que 83.3% de las entrevistadas estarían dispuestas a intensificar su trabajo para sacar adelante la empresa si estuviera en una crisis. Esto muestra, según el autor, “una fuerte identificación hacia la empresa, por el hecho de que es propiamente Telmex quien da sentido y razón de existencia a dicha ocupación” (p. 97). El éxito de Telmex de no generar una crisis ocupacional entre las operadoras se debe a que tanto la empresa como el sindicato han asegurado que no habrá despidos y que se otorgará la capacitación necesaria para llevar a buen término la modernización. Este binomio —empresa / sindicato— ha logrado causar efectos positivos. Por un lado, el sindicato ha podido hacerles creer que los cambios ocurridos no tienen solamente un interés empresarial, sino colectivo entre la compañía y las trabajadoras. Por otro, la estrategia de Telmex de transmitir el mensaje de que las operadoras son quienes están *al frente* de la empresa, dando la voz con amabilidad y eficacia a los usuarios, ha logrado generar un sentimiento de lealtad y pertenencia a la compañía, y al mismo tiempo, modificar la anterior imagen ineficiente y prepotente de la propia empresa.

Pérez Pérez concluye que hasta ahora Telmex ha logrado adaptarse a los nuevos contextos nacionales e internacionales, y armonizar los ciclos internos de la organización donde están insertas las operadoras, para conservar su identidad ocupacional basada en la continuidad y la estabilidad laboral. Sin embargo, también percibe los elementos que podrían generar un desequilibrio y que ya se perciben como amenaza, por ejemplo el creciente individualismo y la competitividad basada en la eficiencia y la calidad del trabajo.

En síntesis, el trabajo de Gabriel Pérez es importante porque aporta el análisis de un caso concreto de identidad femenina colectiva (operadoras de Telmex), actualmente en transformación y crisis por la coyuntura que plantean los procesos de privatización y modernización de la empresa. Su estudio sugiere nuevas vetas de análisis; por ejemplo, la percepción de otros trabajadores o de los familiares sobre las operadoras, como otra dimensión de la identidad colectiva.

El sentido del espacio, de Armando Cisneros*

Elías Huamán**

Este nuevo libro de Armando Cisneros inicia con dos preguntas básicas: ¿Qué es el espacio? y ¿cómo podemos definir aquello que nos rodea tan sutilmente, que se enreda en el mundo? Para dar respuesta, el autor se apoya inicialmente en la filosofía, reconociendo que hay una larga serie de interpretaciones de lo espacial que resultaría imposible sintetizarlas en un solo cuerpo analítico. Sin embargo, en el afán por buscar lo “objetivo”, en primera instancia se vale de la física, principalmente de la mecánica, y, sin realizar un manejo estricto de los conceptos (lo cual no hace falta), explica sus principios adecuadamente, por lo que el texto tiene un carácter más aproximativo que exhaustivo.

El trabajo no deja de ser amplio y constituye en sí mismo una crónica del pensamiento filosófico alrededor del espacio, para lo cual Cisneros recurre a diversos autores clásicos que nos hablan de cuatro momentos históricos:

1. Pensamiento antiguo (Platón y Aristóteles)
2. Primer pensamiento moderno (Galileo y Descartes)
3. La modernidad de la Ilustración (Kant)
4. Última modernidad o primera posmodernidad (Husserl, Heidegger y Merleau-Ponty)

En este contexto, el autor plantea su postura “tímidamente” desde la fenomenología y comparte la idea de la objetividad del mundo y su profunda humanidad como un conjunto de representaciones. Esta postura se fundamenta, primero, en el pensamiento antiguo, en

el que lo fundamental era que el mundo de las ideas regía y estaba antes de lo sensible, y que lo sensible no podía existir sin un receptáculo: ¡el espacio!; en Platón, que ubicó al espacio como un elemento intermedio entre lo visible y lo invisible, y en Aristóteles, para quien el vacío no tiene cabida.

Segundo, en la revolución del nuevo saber, que rebasa al espacio aristotélico de la mecánica simple del lugar al espacio de la mecánica matemática, dando lugar a la aparición de una nueva versión del espacio, como espacio preciso, con dimensiones como “límites” de las cosas siempre demostrativas físicamente. Había nacido el espacio mecánico, el espacio de la dinámica.

Y tercero, en las premisas de Descartes: *res extensa*, la cosa externa, y *res cogitans*, el ser intenso, dando pie al campo de la subjetividad, que muestra un mundo “subjetivo” que se convertirá en un punto de partida para conocer el mundo físico.

Para el autor, el cono del conocimiento de Platón y Aristóteles se encontraba inmerso en la dificultad de separar el conocimiento objetivo de lo teológico y teleológico. El espacio lugar de Aristóteles y el espacio representado de Platón fueron espacios especulativos sobre la naturaleza objetivamente analizada. Si bien para ellos el espacio era un lugar común, un receptáculo de las cosas del mundo, sus diferencias estaban en el pensamiento: el platónico, más idealista; y el aristotélico, más objetivista, con sus efectos subsecuentes sobre la concepción del espacio y el nacimiento de la física.

Sin embargo, el espacio para Kant es sensible. El espacio de ninguna

manera puede ser *a priori*, sólo la experiencia empírica da cuenta de él. El espacio físico (mecánico) y el espacio pensante (subjetivo) están ligados.

En este medio el espacio conceptual conlleva a la definición del espacio de la razón pura: es *a priori*, necesario, puro e infinito.

En Husserl, constructor de una nueva ciencia del espíritu (espacialidad y temporalidad), el espacio se aleja de la física; se fundamenta el saber sobre las percepciones y las representaciones cotidianas. El espacio no tiene vacío, es el espacio material real, y el espacio vital es un espacio humano, “mi espacio”. Trasciende el psicologismo para mantener la evidencia de la materia sin desconocer el mundo subjetivo. Descubre el *mundi vital*, un mundo de representaciones, de carácter paracientífico intuitivo y netamente humano, como el mundo de las conjeturas y creencias de Platón, paralelo al de la inteligencia.

Entonces, es posible estudiar el mundo de las representaciones empíricas mediante la fenomenología.

Sentencia Heidegger: “el uso de mi tiempo es mi forma de ser”. El espacio es concreto y subjetivo a la vez, el centro de la espacialidad es el sujeto. Y finalmente Merleau-Ponty da cuenta del espacio existencial, mediante experiencias del sujeto en el espacio dado.

En suma, se podría decir que para Armando Cisneros el espacio tiene una perspectiva macroscópica más que física. El autor menciona algunas características generales del espacio: infinito, dado, puro, necesario y relativo, pero por momentos olvida sus limitantes. Creo entonces que esta multidimensionalidad del espacio temporal (“sin límites”), que la filosofía ha concebido, conduce tal vez a una cuestión que pudiera plantearse en términos kantianos, aunque resolverse quizá según el modo de pensar de Aristóteles en cuanto al límite. Una nueva pregunta sería: ¿cuáles son las condiciones de posibilidad de una estructura espacio-temporal que deleve los límites?

* México: Miguel Ángel Porrúa, 2006.

** Coordinador del Posgrado en Diseño de la UAM-Azcapotzalco.

Representación política, instituciones y *gobernanza*

**Laura Valencia
Escamilla
(Coordinadora)**



280 pp.

Actualmente, la democracia basada en esquemas representativos ha sido sobrepasada por las distintas manifestaciones sociales que reclaman y se ajustan a nuevos sistemas de representación y autorrepresentación. Las instituciones formales de los sistemas democráticos se tornan insuficientes y hasta deficientes frente a la problemática local y global que enfrentan los gobiernos democráticos. En este contexto, los ensayos que se ofrecen en el presente volumen son una muestra de los desafíos que enfrentan los gobiernos ante la acción social, la debilidad institucional, la desconfianza de los ciudadanos, y el reto que enfrentan las instituciones para satisfacer las demandas sociales como una oportunidad para consolidar los avances democráticos.



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

