

Derechos humanos en México. Análisis de situación y perspectiva

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El proceso seguido por los derechos humanos en el afán de concretarlos en la realidad, y así soportar la existencia del Estado constitucional de derecho en nuestro país, se ha dado en un marco plagado de escollos y dificultades. No obstante también resulta cierto anotar que frente a la adversidad del escenario se ha ido respondiendo con acciones surgidas desde el protagonismo ciudadano, para posteriormente irse incorporando aquellas provenientes del Estado. La síntesis lograda al hacer concurrir eficazmente ambas vías es lo que hoy nos permite albergar que tal empresa deja de ser sólo un anhelo, para alumbrarse bajo el signo de una esperanza con visos reales de concreción.

Al afirmar lo anterior, dejamos en claro nuestro sentir respecto a lo que ha significado la tarea de ir construyendo el espacio donde articular los derechos humanos a la realidad nacional, lo que supone la conjunción de esfuerzos de diversos actores; por lo que a lo largo de nuestro ensayo, tanto el pasado, presente y porvenir de éstos habrá de ser cruzado transversalmente por el signo de la interrelación proactiva entre lo público y social, sin descontar la incorporación tardía del sector privado.

En cuanto a la tarea que se nos ha solicitado, se circunscribe a elaborar un ejercicio de doble vía, por medio del análisis de situación entre 1991 y al momento actual; al que le seguirá otro de perspectiva para lo que ocurra entre el año 2006 y hasta el 2021. Con respecto al primero, siendo que se trata de una revisión histórica, es que podemos ensayar una disección en torno a las *formas organizativas, recursos disponibles y repertorios tácticos* que se han dado en su devenir histórico; respecto al segundo, al ser una visión a futuro los recursos estarán limitados a una proyección de conjunto.

Genealogía

La emergencia de los derechos humanos adquiere una identidad como parteaguas del *conflicto social*

preexistente en el país.¹ Así entendido, un escenario de partida para México debe pasar –por necesidad– bajo el encuadre entre autoritarismo y democracia, mediante los procesos emergentes de la *transición*.

En consecuencia, si tenemos que segmentar la historia contemporánea para determinar el periodo donde ubicar la *transición democrática* en el país, lo haremos con mayor facilidad respecto al inicio que podemos fechar, de manera simbólica, el 2 de octubre de 1968, cuando la represión ordenada para desarticular el movimiento estudiantil hizo caer la mascarada democrática que deja en evidencia el estar frente a un gobierno autoritario.

En cuanto al fin del proceso, la diversidad de opiniones es mayor según se ubique en la perspectiva de que la democracia se alcanza con la certeza en el reconocimiento y respeto a los derechos electorales, lo que se tendría claro –también de manera simbólica– en la alternancia que se verifica el 2 de julio de 2000; o suponga –como así lo consideramos nosotros–, que para lograr el objetivo final deba lograrse la edificación del espacio social y político donde los derechos humanos tengan carta de naturalidad y se conviertan en límite a las acciones del Estado frente a la persona, ante lo cual resulta notorio que exista un largo trecho aún por recorrer.²

Análisis de situación (1991-2006)

La irrupción de la exigibilidad para hacer concretables los derechos humanos tendrá su punto de partida en la evidencia de que el Estado mexicano presentaba un déficit respecto a su ejercicio democrático. Así, pese a los parámetros históricos ya dados, resulta obligatorio hacer mención de los antecedentes que se concretan en las grandes luchas cívicas y populares nacidas del germen de los años sesenta –añadiendo las producidas por los movimientos guerrilleros de base predominantemente urbana–, como la encabezada por Rosario Ibarra de Piedra a través del movimiento Eureka; las luchas locales de

1986 por el respeto al sufragio popular en Chihuahua y San Luis Potosí; la incipiente organización por la defensa de derechos humanos mediante el empuje de sectores progresistas de la iglesia católica, personificada en las acciones de Sergio Méndez Arceo, Arturo Lona Reyes, Samuel Ruiz García, Bartolomé Carrasco y José Llaguno; así como los movimientos y organizaciones cívico-electorales nacidos en reacción al fraude electoral de 1988.³

Al incorporar de manera sucinta estos episodios, no se ha hecho con la idea simplista de preservar la memoria histórica de la lucha; sino que al tomarlos en consideración, permite establecer en ellos la primera etapa del proceso. Así, la trama adquiere sentido sobre lo que han significado los avances a partir de 1991 dando cuenta que en lapso comprendido en los 23 años anteriores se muestra un escenario donde los actores que llevan a cabo las primeras tareas de promoción y defensa, habrían de ser estigmatizados en términos éticos e impedidos para actuar en términos políticos.

Partiendo de esta idea, podemos sugerir que al darse los primeros momentos de su exigibilidad, la superestructura que preserva el orden sistémico no los advierte como de necesaria inclusión en sus contenidos legitimadores y sí, en cambio, les provee de una etiqueta subversiva endosándoles la función de socavar las bases de la *sociedad conformista*.⁴ Bajo tal situación, los actores promocionales serán criminalizados, estigmatizados o simplemente ignorados en sus acciones; así, pensar en una percepción distinta resulta difícil por el hecho de que al legitimarse en sus reivindicaciones, ello habría significado un reconocimiento del Estado de que a lo largo del tiempo los gobiernos emanados de la Revolución articularon acciones violatorias a los derechos humanos.⁵

Hablar de la etapa que nace alrededor del año 1991, significa hacerlo en la óptica de un radical cambio de sentido respecto a las formas de actuar en torno a los derechos humanos; considerar 1990 como el partaguas donde se incorpora el Estado como nuevo actor que habría de enriquecer las formas organizativas, así como los recursos y repertorios tácticos existentes para el desarrollo de la tarea. Antes de crearse la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) el 6 de junio de ese año,⁶ las acciones emprendidas habrán de ser articuladas en clave de lo *no gubernamental*; sin embargo, a partir de esa fecha será el código compartido entre ésta y aquél otra que incorpore las acciones impulsadas desde los diversos actores estatales.

Pese a entender su surgimiento como un proceso natural de acuerdo a lo anteriormente descrito, además del impulso regional que figuras tales como el Defensor del Pueblo, Procurador de Derechos Humanos u Ombudsman despertaron en Latinoamérica; habremos de considerar un contexto y un hecho concreto para la incorporación de tal figura al sistema jurídico mexicano. En cuanto al primero, lo será la negociación emprendida para lograr el acuerdo comercial con Canadá y Estados Unidos; el otro remite a la reacción provocada por el asesinato de la defensora Norma Corona, el 21 de mayo de 1990, y al convertirse éste en un caso paradigmático de la problemática estructural que presenta el Estado en la violación a los derechos humanos, así como en un hecho coyuntural que habrá de generar el rechazo y la presión de sectores nacionales e internacionales.

Como fase intermedia a esta etapa podemos considerar el año 1998, al darse la publicación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Resultante de una visita *in loco* realizada en 1996, el contenido del informe adquiere trascendencia por ser la primera vez que un organismo internacional fiscaliza las acciones del Estado en esta materia; además, de que también, por vez primera, se elabora un estudio integral que sistematiza las acciones violatorias a los derechos humanos,⁷ convirtiéndose así en el modelo que de ahí en adelante habrían de retomar organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales al momento de elaborar sus informes anuales.⁸

La fase que concluye esta etapa coincidirá en su totalidad con el gobierno del presidente Vicente Fox Quezada, advirtiéndose claramente que en los últimos seis años se ha dado una sucesión de cambios que afectan la forma y el fondo del desempeño estatal en la materia y asumir la centralidad de los derechos humanos como eje rector de su gobierno. En consecuencia, a las ya tradicionales tareas de defensa, promoción y educación que son encomendadas a los organismos públicos de derechos humanos, se sumará la de proveer los recursos para instaurar una política de Estado sustentada en el enfoque rector de los derechos humanos.

Para el logro de tales objetivos, al inicio del sexenio se rediseñan las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, creando espacios *ad hoc* para albergar los equipos que habrían de gestionar las nuevas tareas respecto a la implementación de los derechos humanos. Tal andamiaje será el que permi-

ta caminar a lo largo de tres momentos (la firma del acuerdo de cooperación técnica entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el gobierno mexicano en diciembre de 2000; la elaboración dirigida por un grupo de expertos a la que se suman múltiples voces de la sociedad civil, del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, publicado el 8 de diciembre de 2003; así como el diseño del Programa Nacional de Derechos Humanos en 2004, mediante el cual se han trazado las líneas programáticas para que los derechos humanos sean incorporados como eje transversal a toda política pública).⁹

Análisis de prospectiva (2006-2021)

Para que un ejercicio de prospectiva sea considerado correcto en su elaboración, necesitamos auxiliarnos de un conjunto de datos a los cuales pueda incorporarse una línea evolutiva ceñida a un patrón de concurrencia entre el pasado y al momento presente.

Bajo tal tesitura, el análisis propuesto debe partir del escenario real donde están ahora situados los actores sociales y los estatales; asimismo, habrá de ubicar espacios propios para el reconocimiento a la evolución de los derechos civiles y políticos, así como de los económicos, sociales, culturales y ambientales; por último, será necesario considerar las posibilidades de articulación entre todos los elementos, como ha sucedido para la revisión histórica.

La conjugación de estos elementos será lo que nos permita rediseñar la nueva agenda para los próximos quince años, que habrá de incidir en dos partes sustanciales: la primera para la atención de tres ejes temáticos desprendidos del marco de salvaguarda que corresponde a los derechos civiles y políticos: *seguridad pública y procuración de justicia; no discriminación; así como atención a víctimas y reparación del daño*;¹⁰ en cuanto a la segunda parte, la progresiva cobertura de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, habrá de incorporarse el combate a la *pobreza* y a la *desigualdad*; a riesgo que de no hacerlo, exista el peligro de caer en un proceso desestabilizador que arrastre consigo aquellos logros alcanzados en los procesos de *transición democrática*.¹¹ En consecuencia, el ámbito de intervención habrá de considerar a las denominadas cuatro D: derechos humanos, democracia (integral), diversidad y desarrollo (sustentable).

Respecto a los organismos de la sociedad civil, se observan nuevas expresiones en torno a la forma de articularse y trabajar, lo cual plantea el desafío de de-

jar de lado las acciones militantes de “buena voluntad” y asumir la tónica de formar equipos altamente capacitados y profesionalizados, con proyectos de acción y con las herramientas para desarrollar sinergias locales, nacionales y globales, en entornos que comprendan al Estado, la sociedad y las empresas.

En cuanto a los organismos públicos de derechos humanos, se advierten ejercicios de actuación afinados en cuatro ejes que transversalmente habrán de cruzar toda su gestión: *autonomía, profesionalización, ciudadanización, transparencia total y rendición de cuentas*. Así, los nuevos derroteros institucionales estarán signados por esquemas de mandato que otorguen una mayor cota de independencia; organizados bajo un mandato más horizontal, extirpando así la tara que ha supuesto el que de origen se hayan asimilado los modelos piramidales, clásicos de la administración pública. Asimismo, apertura para una total fiscalización por parte de la sociedad, además de mayor profesionalización que redunde en un incremento a la eficacia en la gestión de recursos. Por último, la división de sus tareas en una doble vertiente de atención a los requerimientos coyunturales (protección y defensa); así como la incidencia en promover reformas estructurales que sigan avanzando en la tarea de establecer los derechos humanos integralmente (educación, promoción y difusión).

En cuanto a los derechos como tales, se prevé la disminución paulatina de escenarios donde concurren violaciones “sangrantes”: tortura, ejecuciones extrajudiciales e impunidad; auxiliándose de ello en una nueva gestión pública donde el Estado y los gobiernos, en sus tres niveles de responsabilidad (federal, estatal y municipal), asuman el peso de la herencia e inercia para enfrentar las violaciones a los derechos humanos y promover su respeto. A la par de ello, habrá de darse el incremento en la exigibilidad de los derechos que sean necesarios para el afrontamiento de los nuevos contextos surgidos en la interacción social; para por último, incorporar los nuevos requerimientos señalados en torno a un sector privado (empresas) cada vez más poderoso y los avances a sobrevenir con el desarrollo biotecnológico. En otras palabras, la evolución equidistante de la exigibilidad de los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales, culturales y ambientales.

Indicadores 1991

Descontrol absoluto en las acciones de los cuerpos de seguridad pública.

Implementación de los derechos humanos en un nivel muy bajo.

Preeminencia en la atención a los derechos civiles y políticos y virtual relegación de los económicos, sociales, culturales y ambientales.

Ciudadanía con un comportamiento heterogéneo que va de la organización reactiva a la más absoluta indiferencia participativa.

Organismos públicos de derechos humanos nacientes, con marco constitucional débil y baja operatividad.

2021

Consolidación de una nueva agenda de cumplimiento para los derechos civiles y políticos y económicos, sociales, culturales y ambientales.

Organismos de la sociedad civil con un protagonismo más eficaz, sustentado en equipos altamente profesionalizados y especializados para atender derechos específicos.

Intercambio de prioridades en el seguimiento a la exigibilidad de los derechos. Mayor impulso a los económicos, sociales, culturales y ambientales ante el relativo avance en el cumplimiento de los derechos civiles y políticos.

Organismos públicos de derechos humanos transparentes, gestionados horizontalmente, autónomos, profesionales y con mayor intervención ciudadana.

Incorporación del sector privado (empresas) como actor protagónico en un ejercicio dicotómico de respeto/violación.

agota en lo electoral, comienza con ello. Procedimientos electorales libres y equitativos, son presupuesto del ejercicio de la vida democrática; pero sin juridicidad, sin el sometimiento cotidiano de los detentadores del poder a la norma constitucional y al sistema jurídico en general, es imposible hablar de un país que viva bajo el imperio de los principios libertarios de la democracia.”

- 1 Sobre el concepto de conflicto social véase Lorenzo Cadarso, quien lo define como un “proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social.”
- 2 Es fundamental para que todo proceso de *transición democrática* se consolide concebirlo más allá de garantizar elecciones libres y en la vía de establecer una cultura de vivencia democrática por parte del Estado y la sociedad, ajustándose así al marco propuesto por Luigi Ferrajoli que exige la convergencia de lo *formal* y *sustancial* en ella. Ubicándola en el contexto de la realidad mexicana, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea es claro al sostener lo siguiente: “debe tenerse presente que la democracia no se

- 3 Sólo para dar una idea, en experiencias tales como la de los Centros de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, en 1986, y Miguel Agustín Pro Juárez, en 1988, éstos quedan colocados en el vértice de una tarea ceñida a la defensa de los derechos civiles y políticos (DCP), dejando latente la incorporación del eje temático relativo a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- 4 Comprendidos en su dimensión integral, los derechos humanos presentan rasgos de transformación y emancipación social que habrán de ser confrontados con el pensamiento sistémico que nutre al comportamiento natural de la *sociedad conformista*. Marcos Roitman incorpora el concepto y dice que “es un tipo de comportamiento cuyo rasgo más característico es la adopción de conductas inhibitorias de la conciencia en el proceso de construcción de la realidad. Se presenta como un rechazo hacia cualquier tipo de actitud que conlleve enfrentamiento o contradicción con el poder legalmente constituido. Su articulación social está determinada por la creación de valores y símbolos que tienden a justificar dicha inhibición a favor de un mejor proceso de adaptación al sistema-entorno al que se pertenece.”
- 5 Para este periodo existen experiencias concretas donde la defensa a los derechos ha quedado legitimada por el reconocimiento del Estado, a través de la creación de distintas figuras jurídicas tendentes a su protección. No obstante, las referencias dadas en la Procuraduría Federal del Consumidor de 1976, la Defensoría de los Derechos Universitarios creada en la UNAM en 1985, la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes de 1988, o la Procuraduría Social del Distrito Federal en 1989; todas ellas resultan más “experimentos” aislados y no partes de un engranaje pensado en sentido lógico y como política de Estado.
- 6 Constituida bajo la figura de organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la CNDH adquiere rango constitucional el 28 de enero de 1992 y ello queda estipulado en el artículo 102, B de nuestra Carta Magna. Acorde con el modelo de república federal que existe en México, el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos quedará conformado por 33 organismos, uno de nivel federal y con competencia en todo el territorio nacional; así como 32 que se ciñen a la

competencia territorial del mismo número de entidades federativas que integran al país.

- 7 Repartido entre nueve categorías que hacen alusión a igual número de derechos, el informe profundiza en aspectos tales como ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales, el sistema penitenciario, los casos de tortura, la impunidad, la debilidad del poder Judicial, la intervención militar en tareas de seguridad pública, el acceso a la contienda electoral, el avance en el respeto a los derechos de la mujer y a los pueblos indígenas, así como los actos de hostigamiento contra periodistas y defensores de derechos humanos.
- 8 Al revisar los informes de Human Rights Watch, Amnistía Internacional, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro y la Red Todos los Derechos Humanos para Todos, advertimos que los mismos siguen un patrón de revisión similar al que se contempla en el informe de la CIDH de 1998.
- 9 Es importante destacar el liderazgo internacional logrado por el impulso a múltiples iniciativas en materia de protección a los derechos humanos. Sin embargo, será menester indicar la existencia de inconformidades en torno a los “logros” alcanzados, ya que para un amplio sector existen aún grandes rubros en donde no se ha logrado un nivel mínimo de satisfacción o que incluso ha resultado en un retroceso frente a situaciones del pasado.
- 10 Asumir los derechos humanos desde la perspectiva de la víctima y no ya únicamente de aquel que perpetra la violación, implica una transformación sustancial que no se limita sólo a las posibilidades de dotar con mayores esquemas de protección a quien sufre la violación; sino además, da oportunidad de visualizar nuevos actores de responsabilidad, como lo podrán ser las empresas u otros entes que hoy están eximidos de ser agentes activos en la comisión de tales actos violatorios.
- 11 La democracia en América Latina guarda rasgos únicos y originales con respecto a las experiencias *maduras* que coexisten en los países centrales; al respecto en el texto “La democracia en América. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, coordinado por Dante Caputo (PNUD 2004: 39) se conceptualiza en torno a una realidad que es de suyo novedosa: “el triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad”.

Cada día más personas
están resolviendo
sus interrogantes.

Mejora tu vida con la decisión correcta.
Pide información al Gobierno Federal.
Es tu derecho, y si no te dicen, entonces nos dicen.

La transparencia es cosa de todos los días.

01800 telifai
www.ifai.org.mx

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información