

Proclamas y realidades de los derechos humanos en México

Mariclaire Acosta¹

ESFUERZOS INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS

A mediados de 2011 culminó un largo proceso de reforma constitucional en el cual se modificaron varios artículos de la Carta Magna, entre ellos el Artículo 1º. Gracias a esta reforma se implantó en México un nuevo paradigma en la relación entre Estado y ciudadanía, en el cual por primera vez el Estado se reconoce a sí mismo como garante de los derechos humanos.

El artículo en cuestión no da lugar a dudas: establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Es decir, favorecer en todo momento la protección amplia a las personas, de acuerdo con el principio pro-persona:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.²

Con esta reforma constitucional, y a la par de las reformas al sistema de justicia penal y a la institución del amparo, se pusieron los cimientos para establecer un marco constitucional democrático y moderno, acorde con las transformaciones económicas y políticas del país en las últimas décadas.

Este reconocimiento expreso de los derechos humanos como fuente de obligaciones para toda autoridad plantea la necesidad de organizar el aparato gubernamental para asegurar su pleno goce y ejercicio en beneficio de las personas. Es una necesidad impostergable, no sólo para construir una sociedad democrática, de derechos, pero sobre todo urgente, toda vez que el país vive una de las situaciones más críticas en materia de derechos humanos desde las primeras décadas del siglo xx.

El Plan Nacional de Desarrollo vigente reconoce esta necesidad, y plantea como uno de los objetivos prioritarios del gobierno actual lograr una política de Estado “[...] que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.”³ En concordancia con lo anterior, a partir de 2013 se estableció en la Subsecretaría

¹ Integrante del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

² “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última versión, de 29 de enero de 2016.

³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; puede consultarse en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/may/img001-20130529.pdf>>.

de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, una Dirección General de Políticas Públicas en Derechos Humanos, que se ha propuesto como tarea justamente la de construir e implementar dicha política de Estado en derechos humanos: el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (en adelante PNDH).⁴

El PNDH comienza con un diagnóstico que destaca el contexto de inseguridad y violencia prevalecientes en el país, el consecuente incremento en las denuncias por abuso de las fuerzas de seguridad y la trascendencia de las reformas constitucionales en derechos humanos y al sistema de justicia. Las dificultades de coordinación y articulación de esfuerzos entre las dependencias, poderes y niveles de gobierno son enormes, además de que debe existir interacción con los organismos autónomos pertinentes, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otros.

El Programa se propone seis objetivos, a saber: a) lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional en derechos humanos; b) garantizar el ejercicio y goce de los mismos; c) fortalecer su protección; d) generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos; y e) sistematizar la información en materia de derechos humanos con el fin de fortalecer las políticas públicas.

Según un diagnóstico preliminar realizado por Freedom House, hasta fines del 2015 el PNDH había logrado algunos avances significativos en el objetivo de implementación de la reforma constitucional, especialmente en lo referente a la sensibilización y capacitación de funcionarios públicos; la elaboración de manuales y protocolos para la administración pública federal; la difusión de los principios de la reforma en los tres niveles de gobierno; y en la elaboración de programas de derechos humanos en estados y municipios.⁵

En el Poder Legislativo federal, la actividad en favor de los derechos humanos ha sido profusa a partir de la reforma constitucional de 2011 y de la publicación del PNDH, como se desprende del informe rendido a mediados de 2015, en el cual se da cuenta de los avances y retos para la implementación de dicha reforma.⁶ Sin embargo, uno de los grandes pendientes en materia legislativa es la armonización del derecho nacional con los tratados internacionales en torno a la tortura y desaparición de personas de los que México forma parte. Las consecuencias de esta omisión son graves.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también ha realizado un esfuerzo considerable para incorporar a los derechos humanos en las resoluciones y sentencias judiciales. A partir de la sentencia emitida en 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la desaparición forzada de Rosendo Radilla por el Ejército mexicano en el estado de Guerrero en el año de 1975, la SCJN instruyó a los jueces del país a incorporar los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana en sus deliberaciones y sentencias, y comenzó un intenso acercamiento con esta institución. Actualmente, el Poder Judicial se propone “[...] concretar en realidades jurídicas y sociales la dimensión práctica que fue ordenada por las reformas del 2011”, y dar “un seguimiento de las acciones implementadas por las instituciones gubernamentales. De esta forma, se evalúa en primer lugar si se han realizado acciones enfocadas al cumplimiento de los derechos humanos y si las medidas implementadas fueron eficientes para lograr el objetivo. En segundo lugar, se establece un parámetro de lo que aún falta por hacer”.⁷

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014; puede consultarse en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>.

⁵ Jorge Romero, *Propuesta de estrategia para fortalecer la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*, Freedom House, Distrito Federal, 2015, pp. 4-7.

⁶ Entre los retos señalados por la Cámara de Diputados en dicho informe, está el siguiente: “El obstáculo más grande que esta reforma ha encontrado en México, y en particular todo el contenido normativo y principalista del artículo 1º constitucional, han sido las rémoras de concepciones positivistas intransigentes que se limitan a ver en dicho precepto una suerte de declaración aspiracional, en lugar de un artículo con un enorme mandato de optimización en términos de reglas, valores, principios y nuevas prácticas”. Véase Gobierno de la República, *Avances y retos en la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos*, Distrito Federal, 2015, pp. 12-13.

⁷ *Ibid.*, p. 67.

La existencia de todos estos cambios institucionales constituye el meollo del discurso oficial mexicano, esgrimido como una prueba incontestable de los innegables avances del país en la materia. Por desgracia, esta transformación normativa aún no se ha traducido en una mejoría de los derechos humanos. Todo lo contrario: a pesar de los esfuerzos y proclamas, México vive una grave crisis de derechos humanos. En los siguientes apartados trataremos de dilucidar los motivos de esta contradicción.

LA INEXISTENCIA DE UN ESTADO DE DERECHO Y SUS IMPLICACIONES PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA

Si aceptamos que el ejercicio de derechos es la sustancia misma de la democracia, y que se trata de una condición necesaria para la vigencia plena de los derechos humanos en cualquier país, entonces también lo es la existencia de un Estado de derecho en el que las relaciones entre los ciudadanos, y de éstos con las instituciones, se deben regir por las leyes. En un Estado *democrático* de derecho, estas normas protegen y garantizan los derechos de todos por igual, y todos son iguales ante la ley. Lo anterior abona a la confianza en las instituciones de gobierno, con las que interactúan constantemente los ciudadanos concededores de sus derechos.

En su informe correspondiente a 2015, la CNDH, el órgano constitucional encargado de la protección de los derechos humanos, señaló como preocupación fundamental la realidad actual del Estado de derecho en México, y observa que “[...] el incumplimiento y la falta de aplicación de la ley inciden directamente en nuestra democracia y afectan sus instituciones, por lo que es un compromiso y deber, en primer término de los gobernantes, pero también de los gobernados, cumplir la ley y abandonar una actitud de desprecio hacia la misma”.⁸

En otras palabras, lo que sostiene la CNDH es que, a pesar de las reformas constitucionales, los planes de gobierno y la actividad de los tribunales, la realidad de los derechos humanos en el país dista mucho de lo que dictan las normas existentes, los programas gubernamentales y la retórica oficial. Prevalcen la impunidad y la falta de rendición de cuentas, pues en México no se respeta la ley, y grandes sectores de la población carecen de seguridad jurídica. Todo ello tiene profundas implicaciones para la vigencia de los derechos humanos.

La evidencia empírica respecto de la ausencia de un Estado de derecho es elocuente: según datos recopilados por el Instituto Nacional Electoral (INE), el 66 por ciento de los mexicanos considera que la ley se respeta poco o nada.⁹ Los motivos que subyacen a esta situación son múltiples y complejos. Por ejemplo, la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2011 muestra que el 41 por ciento de los entrevistados están dispuestos a violar la ley cuando piensan que tienen razón. Estos hallazgos son validados por encuestas similares, lo cual implica que la propia legitimidad de origen de la legalidad está en cuestión.¹⁰

El desacato a la ley es, por un lado, la consecuencia de la impunidad, pero también responde a la percepción extendida de que las instituciones del Estado funcionan sólo para unos cuantos, como lo indica la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en la cual apenas el 14 por ciento respondió que la actividad legislativa del Congreso se realiza tomando en cuenta las necesidades de la población.¹¹

Resulta a todas luces evidente que sin una ciudadanía activa, comprometida plenamente con el principio de la legalidad, en la cual haya arraigado plenamente la noción de que el deber

⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015*, primera edición, Ciudad de México, 2016, p. 9.

⁹ Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, INE, Distrito Federal, 2014, p. 43.

¹⁰ Frente Amplio contra la Impunidad y el Estado de Derecho, documento de presentación, Ciudad de México, 2016, p. 3.

¹¹ Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012*, en: <<http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>>.

principal del Estado consiste en respetar, promover, proteger y garantizar los derechos de las personas, la reforma constitucional de 2011 no irá muy lejos. Incluso ni siquiera se sabe con precisión cuántos ciudadanos la conocen y entienden sus alcances.

Las encuestas realizadas por la Universidad de Minnesota y el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 2014, en su proyecto conjunto sobre la percepción acerca de las organizaciones de derechos humanos entre la población mexicana, indican que tanto las élites como la gente común se encuentran frecuentemente con el término “derechos humanos”, y que en general tienen una opinión favorable de éstos. Los relacionan con ideas positivas como “proteger a las personas de la tortura y el asesinato”; “promover la justicia social y económica”; y “promover elecciones libres y justas”. Tanto el público general como las élites manifestaron su confianza en las agrupaciones, tanto nacionales como internacionales, de derechos humanos. A mayor educación e ingreso, mayor confianza. Sin embargo, en ambos grupos encuestados el contacto directo con organizaciones que defienden los derechos humanos es muy escaso.¹²

En este capítulo sería difícil abordar con mucha profundidad las implicaciones de esta información. Salta a la vista que la idea de que los derechos humanos son algo positivo está más extendida de lo que se cree. Sin embargo, una cosa es tener una percepción positiva de los derechos humanos en abstracto, y otra muy distinta es involucrarse activamente en su promoción y defensa. Entre ambas conductas hay una distancia enorme.

Si se analizan a vuelo de pájaro algunas de las conclusiones del informe del Instituto Nacional Electoral ya referido sobre la calidad de la ciudadanía en México, se encontrarán datos que explican esta discrepancia entre la valoración positiva en abstracto de los derechos humanos y el contacto directo con ellos. El informe en cuestión estudia las diferentes dimensiones de una ciudadanía en su concepción más integral y maximalista, es decir, aquella que conoce y ejerce sus derechos.¹³ Estas dimensiones son: a) el Estado de derecho y el acceso a la justicia; b) la vida política y la participación de los ciudadanos en el proceso político más allá de lo electoral; c) la sociedad civil y su papel en la consolidación de la democracia; d) la vida comunitaria, y su papel en el desarrollo de la cohesión social y la confianza interpersonal; e) los valores democráticos, fundamentalmente el de la tolerancia y el respeto a la libertad de expresión; y f) el acceso a bienes demandados por los ciudadanos, basado en la noción del ciudadano como agente dinámico que toma decisiones y que busca activamente la solución de sus problemas.

El estudio concluye que la ciudadanía en México está en construcción, pero que este proceso encuentra grandes obstáculos para ello. Entre los que destacan están las debilidades del sistema jurídico y de seguridad, especialmente su falta de eficacia y confiabilidad, así como los altos niveles de impunidad y corrupción que impiden el acceso del ciudadano a esas instituciones cuando las necesita. De esta manera, la percepción sobre la ineffectividad del Estado en el cumplimiento de una de sus funciones primordiales, la de brindar seguridad a los ciudadanos, genera que la mayoría de éstos opte por la mano dura y el uso de la fuerza, poniendo en segundo plano el respeto y garantía de los derechos humanos en las tareas de seguridad pública.

En materia de participación política más allá de la electoral, que según el INE se equipara cada vez más a la de las democracias consolidadas, los ciudadanos muestran un bajísimo nivel de involucramiento y, por ende, de capacidad de influencia en las decisiones del gobierno. La desvinculación de los ciudadanos entre sí, y de éstos con el gobierno, son otros de los factores importantes para explicar esta impotencia: no se sienten representados por los partidos y por los diputados, a quienes confieren los niveles más bajos de confianza. Por otro lado, el nivel

¹² James Ron *et al.*, “El sector de los derechos humanos en México: evidencias de los activistas, el público y las élites”, Documento de Trabajo núm. 2, *Proyecto de organizaciones de derechos humanos*, Instituto de Asuntos Públicos Hubert H. Humphrey, Universidad de Minnesota, Minnesota, 2014.

¹³ Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, *op. cit.*

de participación en asociaciones secundarias es muy bajo: dos tercios de los encuestados no disponen de ninguna relación de intermediación para acceder a la justicia, al gobierno o a los recursos públicos o comunitarios, lo cual se refuerza con el sentimiento prevaleciente de que a los políticos no les importa la gente común y corriente.

La desconfianza interpersonal y en las instituciones van de la mano con la intolerancia: cuatro de cada diez ciudadanos expresaron su intolerancia con los puntos de vista diferentes a los suyos, con marcadas diferencias regionales. Finalmente, aunque su aceptación ha disminuido, un poco más de la mitad sigue pensando que la democracia es el mejor sistema de gobierno, aunque en ella “muchos juegan pero pocos ganan”.

En resumen, y citando textualmente los resultados de este estudio: “México se encuentra en un complejo proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en términos muy generales, por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad, especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia”.¹⁴

EL ESTADO ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN CONTEXTO DE IMPUNIDAD

El hecho de que a la ley se la perciba como algo ajeno a la vida de las personas tiene su fundamento en la realidad de los derechos humanos para la inmensa mayoría de los individuos en el país.

En su informe correspondiente a 2015, la CNDH da cuenta de la situación que guardan estos derechos en los diferentes grupos de la población. Refiere, por ejemplo, que el número desproporcionado de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza; de jóvenes en ocupaciones informales; y de personas adultas mayores carentes de seguridad social, con discapacidad, y con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades diarias de alimentación, es abrumador. Según dicho informe, esta circunstancia pone en evidencia la insuficiencia de las acciones emprendidas por las instituciones del Estado mexicano para garantizar los derechos fundamentales de estas poblaciones.¹⁵ Por añadidura, más de la mitad de las personas ocupadas en empleos subordinados y remunerados en el país (33.4 millones) carecen de prestaciones, y cerca de uno de cada cuatro declaró laborar más de 48 horas a la semana. De estos empleados, apenas el 55 por ciento cuenta con un contrato escrito y, por consiguiente, con certeza en sus condiciones de trabajo. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (Coneval), en 2014 casi el 60 por ciento de la población carecía de acceso a la seguridad social, y se encontraba desprotegida en caso de desempleo, enfermedad, vejez, o falta de medios económicos.¹⁶

La discriminación en México es estructural, y de ello dan cuenta numerosos informes tanto nacionales como internacionales de derechos humanos, que señalan las enormes desigualdades de género, por origen étnico y por motivos de discapacidad prevalecientes en el país. Los pueblos indígenas, que representan el 21.55 por ciento de la población según la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se encuentran abrumadoramente en situación de pobreza y de pobreza extrema en relación con el resto de los habitantes. Ello a pesar de las reformas constitucionales referidas al carácter pluriétnico y pluricultural de la nación mexicana.

¹⁴ *Ibid.*, p. 199.

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015*, *op. cit.*, p. 52.

¹⁶ *Ibid.*, p. 82.

Las personas migrantes indocumentadas, tanto las connacionales como las provenientes de otros países —en su mayoría centroamericanas que cruzan el territorio nacional para emigrar hacia Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de trabajo, son particularmente vulnerables a la discriminación y están expuestas a una amplia gama de riesgos y abusos. Ello debido fundamentalmente a su situación migratoria irregular que las vuelve blanco de la delincuencia organizada y de funcionarios corruptos, quienes frecuentemente las enfrentan a situaciones de extorsión, secuestro, explotación laboral, maltrato y abuso sexual, entre otras.¹⁷

Los ataques a la libertad de expresión de periodistas, comunicadores y defensores de derechos humanos constituyen un tema de especial preocupación para la CNDH, institución que ha emitido recomendaciones generales al respecto, enfatizando la impunidad de más de cien asesinatos de periodistas desde el año 2000 a la fecha.¹⁸

El panorama general descrito por la CNDH es desalentador para un país que se encuentra entre las quince economías más grandes del mundo, y que presume en los foros internacionales de ostentar una legislación sobre derechos humanos de avanzada. Más aún, en donde la situación de los derechos humanos se ha vuelto verdaderamente crítica, y en ocasiones más allá de lo imaginable, es entre las víctimas del delito, y en este contexto parte de la responsabilidad recae en las políticas de seguridad implementadas para el combate a la delincuencia organizada.

Al respecto, el informe de la CNDH cita los datos del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, que refiere que de una cantidad aproximada de dos millones de denuncias recibidas en el fuero federal entre 1999 y 2012, sólo un 15 por ciento (poco más de 300 mil) obtuvieron sentencia condenatoria. En el ámbito estatal, esta cifra disminuyó a la mitad.¹⁹

Según las encuestas nacionales de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) del INEGI, la actividad delictual aumenta año con año. En 2015 hubo 23.3 millones de víctimas de algún delito, entre los que destacaron el robo o asalto en la calle (28 por ciento del total) y la extorsión (24.2 por ciento). El número total de delitos que no fueron denunciados ante las autoridades, o que no fueron investigados, representa el 93.7 por ciento, casi un punto porcentual más que en 2014. Estas cifras significan que sólo se denuncia uno de cada diez delitos que se cometen en el país, lo cual revela la falta de confianza en las autoridades.²⁰

El pasado mes de abril, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) reveló la tendencia al alza de la violencia en el país durante el primer cuatrimestre del año. En su estimación, los homicidios dolosos se incrementaron en 14 por ciento en relación con el mismo periodo del año anterior, y un 9.5 por ciento más que en 2014. Asimismo, se registró un incremento sostenido en el número de secuestros perpetrados de enero a abril, aunque éstos disminuyeron levemente (3.6 por ciento) en comparación con 2015, y 37.9 por ciento en relación con el mismo periodo en 2014.²¹

No cabe duda que la impunidad generalizada en el sistema de justicia penal es una de las causas principales de la desconfianza de la población en las instituciones del Estado y de la difícil construcción de ciudadanía en México. Más todavía, la ausencia de seguridad jurídica en las condiciones actuales de violencia e inseguridad tiene consecuencias aún más graves para los derechos humanos, como veremos más adelante.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 43-44.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 60-64.

¹⁹ *Ibid.*, p. 46.

²⁰ *El Financiero*, Año xxxv, núm. 9685, 28 de septiembre de 2016, p. 48.

²¹ Véase, <www.animalpolitico.com/2016/05/violenciaenmexicobaterécordenabril56víctimasdeasesinatocada24horas/>.

LOS CRÍMENES ATROCES

Es indudable que el país atraviesa por una grave crisis de violencia e inseguridad, cuyos orígenes son de larga data, pero que a partir del año 2006, cuando comenzó la ofensiva contra el crimen organizado emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón, ha cobrado dimensiones epidémicas con un saldo a la fecha de más de cien mil homicidios y ejecuciones; casi treinta mil desapariciones; el incremento de la tortura; y el desplazamiento de centenares de miles de personas de sus hogares y lugares de origen en varias regiones.²²

La respuesta de las autoridades a esta situación dista mucho de la meta enunciada por el Plan Nacional de Desarrollo. Lejos de asumir el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana, las autoridades han optado por emplear el uso excesivo de la fuerza y por la confrontación armada con el crimen organizado como medio para enfrentar la crisis de seguridad, con el consecuente incremento del papel de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública.²³

Los brutales acontecimientos de los últimos años en sitios que han cobrado una triste celebridad como Tlatlaya, en donde en el mes de junio de 2014, 22 personas, incluyendo una menor de edad, todas ellas presuntamente vinculadas con el narcotráfico, fueron ejecutadas en un operativo militar; o Iguala, en donde en septiembre de 2014, 43 estudiantes provenientes de la escuela normal de Ayotzinapa fueron detenidos y desaparecidos por policías municipales con la aquiescencia y colaboración de policías estatales, federales y miembros de las fuerzas armadas; o las masacres de Apatzingán (enero de 2015), Tanhuato (mayo de 2015)²⁴ y Nochixtlán (junio de 2016), en donde por diversos motivos, elementos de la Policía Federal han abatido a tiros a numerosos civiles, para citar apenas unos cuantos sucesos, son una muestra palpable de lo alejado que están los derechos humanos de la acción gubernamental. En todos estos casos, las fuerzas de seguridad del Estado han sido señaladas, con fundamento, de haber cometido gravísimas violaciones a los derechos humanos. Ninguno de estos incidentes ha sido plenamente esclarecido, y todos ellos permanecen impunes. A estos hechos notorios se agregan otros, señalados en forma reiterada por los diversos órganos y mecanismos de protección de los derechos humanos tanto nacionales como internacionales. El informe del relator sobre la tortura subraya que de las 11,254 quejas por tortura recibidas por la CNDH entre 2005 y 2013, sólo se dieron cinco sentencias condenatorias.²⁵

En un estudio sobre el “Índice de letalidad”, los autores indican que entre 2009 y 2013 se registraron más de quince civiles muertos por cada miembro de las Fuerzas Armadas en los enfrentamientos entre estas últimas y los presuntos delincuentes, lo cual alerta sobre el uso excesivo de la fuerza letal por parte de las fuerzas federales.²⁶

En materia de desaparición de personas, existe un consenso de que se trata de un problema gravísimo de derechos humanos, con más de 26 mil víctimas registradas en 2015, según el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), aunque se desconoce cuántas de éstas pueden ser desapariciones forzadas debido a graves omisiones en la recolección y sistematización de información al respecto. A pesar de la magnitud del fenómeno, a la fecha sólo se han emitido seis sentencias en el ámbito federal por el delito de desaparición forzada, una actividad ilícita que no ha sido debidamente tipificada; y cuya búsqueda, investigación y sanción de los miles de casos en prácticamente todo el territorio nacional es prácticamente inexistente.²⁷

²² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., *Desplazamiento interno forzado en México*, CDDPDHAC, Distrito Federal, 2014, p. 4.

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de país, México, Situación de derechos humanos en México*, 2015, p. 11 y p. 103.

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *ibid.*, pp. 110-117.

²⁵ Juan Méndez, relator especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a/hrc/28/68/Add.3, del 29 de diciembre de 2014.

²⁶ Catalina Pérez Correa *et al.*, “Índice de letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad”, en *Nexos*, julio de 2015.

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 66-72.

En efecto, falta muchísimo por hacer para lograr el mandato constitucional, y no sólo por la débil coordinación y articulación entre los órdenes de gobierno y entre los Poderes de la Unión, sino que existen obstáculos considerables para el diseño e implementación de una política de Estado en materia de derechos humanos. También, y sobre todo, porque las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia actúan a contrapelo de este objetivo, y porque las autoridades se niegan a reconocer la gravedad de la situación. Pese a que en el Plan Nacional de Desarrollo se coloca a los derechos humanos al lado del objetivo de lograr un México “en paz”, las políticas y acciones instrumentadas para obtener esta condición de paz se han basado primordialmente en el uso de la fuerza, incluso incumpliendo las leyes vigentes, con la consecuente violación de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de las personas, entre otros.

No podemos dejar de reconocer que actualmente en México los derechos humanos son violados tanto por agentes del Estado como por actores no estatales. Los informes de derechos humanos realizados por organizaciones nacionales e internacionales reconocen esta situación en forma unánime, así como el hecho de que el Estado está obligado a generar condiciones de seguridad para sus ciudadanos.

El Estado ha argumentado ante la CIDH que esta obligación implica utilizar en forma temporal el apoyo de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado con el objeto de combatir a grupos sofisticados de delincuentes, bien organizados y con cuantiosos recursos y armamentos, capaces de penetrar a las corporaciones policíacas, especialmente las locales, y que realizan actividades de trasiego de drogas, extorsión, secuestro, trata de personas, invasión de tierras, entre otras. Las fuerzas federales, principalmente el Ejército, la Armada y la Policía Federal, conforme al marco legal que las rige y a la jurisprudencia de la SCJN, actúan en auxilio de las autoridades civiles de conformidad con la legalidad existente y los protocolos internacionales del uso de la fuerza.²⁸

El problema principal es que ese “empleo temporal” lleva muchos años, y peor aún, que los altos índices de impunidad para todos los crímenes se repiten en el caso de los operativos de las fuerzas militares y policiales, y en las condiciones actuales resulta imposible para las instituciones de justicia determinar si los homicidios han sido el resultado de enfrentamientos armados o de ejecuciones extrajudiciales, toda vez que existen numerosas informaciones recibidas que afirman que las fuerzas armadas y policiales frecuentemente intentan alterar la escena del crimen para hacer aparecer que los incidentes con civiles fueron el resultado de una confrontación armada.²⁹

En fechas recientes, una prestigiosa organización no gubernamental de derechos humanos, Open Society, Justice Initiative, ha presentado a la opinión pública un informe realizado con el concurso de seis organizaciones mexicanas, en el que se demuestra fehacientemente cómo esta estrategia de seguridad, en la que se combinan la impunidad y el uso excesivo de la fuerza, pueden resultar en un patrón de comisión de crímenes de lesa humanidad, como son los asesinatos, las desapariciones, la tortura y otros tipos de maltrato.³⁰

Las víctimas, a lo largo y ancho del país, pero sobre todo en las regiones en donde la violencia se ha enseñoreado, refieren sistemáticamente su falta de confianza en las autoridades encargadas de la procuración de justicia, pues los delitos y abusos cometidos en contra de ellos rara vez se investigan, o lo hacen de forma deficiente, cuando no están directamente coludidos con los agresores. La impunidad es crónica y el horror comienza a normalizarse en varias regiones del país.

²⁸ *Ibid.*, pp. 104-105.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Open Society Foundation, *Atrocidades innegables, confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York, 2016.

A MANERA DE CONCLUSIÓN:

¿CÓMO FORTALECER EL TRINOMIO DEMOCRACIA,
DERECHOS HUMANOS, ESTADO DE DERECHO?

Las acciones del Estado en esta “guerra” contra la delincuencia organizada, aunadas a la prevalencia de la impunidad sistemática en el castigo y sanción de los delitos graves y las violaciones a los derechos humanos, son en buena medida las circunstancias responsables de la crítica situación actual. Se requiere de un cambio radical de política en esta materia si es que se busca el objetivo de construir un país de derechos.

Estamos, entonces, frente a un problema serio de impunidad sistémica. A pesar de la retórica y las proclamas, pese a las reformas legislativas y a la creación de instituciones y nuevas burocracias, todas ellas encargadas de proteger los derechos humanos y velar por las innumerables víctimas de las violaciones a éstos, el gobierno y la clase política carecen de la voluntad política necesaria para poner fin a esta situación y cumplir con el mandato constitucional.

México parece haber llegado a una situación que supera los límites de la justicia convencional, a pesar de la reciente reforma del sistema de justicia penal. Aunque muchos funcionarios de gobierno están comprometidos con la reforma, no existe la posibilidad real de investigar y sancionar los miles y miles de delitos y crímenes que se han cometido sólo en los últimos diez años. Se requiere entonces de un cambio de estrategia para combatir la impunidad y obligar a los responsables a rendir cuentas de sus actos. Es imperativo buscar la forma para que las víctimas encuentren la verdad y la justicia, y para que de esta manera se pueda reparar el enorme daño que han sufrido. Es menester también reconstruir el tejido social de una sociedad profundamente lastimada, que vive al margen de la ley, y detener de una vez por todas la violencia, que ya forma parte integral de nuestra vida cotidiana. Se requieren otras formas de justicia.

La llamada *justicia transicional* es un concepto que justamente busca dar respuesta a las violaciones sistemáticas de derechos humanos. El término surgió a raíz de la demanda de justicia de las miles de víctimas de las dictaduras y conflictos armados en América Latina del último tercio del siglo pasado. Desde entonces, la justicia transicional ha evolucionado de forma notable, al punto en que se ha convertido en un conjunto de herramientas, inspiradas en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional, utilizadas por numerosos gobiernos, e incluso por el Consejo de Seguridad de la ONU en sus operaciones de paz. El propósito principal de la justicia transicional es el combate a la impunidad sistémica mediante la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación del daño para las víctimas, así como la promoción de garantías de no repetición de los hechos.

La célebre decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velázquez Rodríguez contra Honduras, emitida en la década de los ochenta a raíz de la desaparición forzada de un estudiante en dicho país estableció, sin lugar a dudas, que los Estados tienen la obligación de investigar estos delitos, sancionar a los culpables, garantizar la reparación de daño a las víctimas y tomar medidas razonables para prevenir la recurrencia de estas prácticas atroces, las cuales afectan no sólo a las víctimas directas, sino a la comunidad en su conjunto. Esta decisión es la piedra de toque de la justicia transicional.

La justicia transicional es un horizonte nuevo en la protección de la dignidad humana, pues no sustituye a la protección de los derechos humanos, sino que la complementa. A la justicia transicional le atañe fundamentalmente la responsabilidad estatal por las violaciones masivas a los derechos humanos. Alude a una serie de prácticas que implican la intervención obligatoria de los Estados y combaten la impunidad. No intenta solamente detener estas violaciones, sino evitar su repetición.

En un momento como el que actualmente se vive en México, en el que se cometen crímenes atroces como la tortura, la desaparición y la ejecución extrajudicial en forma masiva, la respuesta no puede limitarse sólo a juicios individuales a los presuntos perpetradores o a compensaciones económicas para las víctimas. Es necesario erradicar la raíz de estas atrocidades. La justicia

transicional es un instrumento plausible para lograr tal fin, pues hace alusión a un conjunto de normas cuyo objetivo principal es superar todos los obstáculos que existen en un momento específico para la realización de la justicia. Se trata de un medio para re-establecer la confianza en las instituciones. Y que ofrece mecanismos útiles para combatir *la persistencia de la impunidad*, y para que los Estados cumplan con las obligaciones de asegurar:

- a) el derecho a la verdad;
- b) la justicia restauradora;
- c) reparaciones adecuadas, y que no ofendan la dignidad de las víctimas;
- d) reformas institucionales que garanticen la no repetición, como son las *lustraciones*, depuraciones, etcétera.

Hay algunas lecciones generales de la justicia transicional que vale la pena mencionar. La primera de ellas es que los conflictos vuelven a nacer en situaciones de impunidad crónica como la que vivimos actualmente. Ahora bien, el reconocimiento de la justicia como elemento esencial de una paz duradera no se traduce necesariamente en la capacidad de castigar penalmente a los perpetradores, sino en una visión holística e integral de la justicia. De ahí se desprende el enorme valor de los mecanismos de la justicia transicional como son las comisiones de la verdad, los ejercicios de memoria y recuperación de archivos, las reparaciones colectivas y las reformas institucionales. Se trata de una forma de justicia adaptada a contextos específicos para lograr fines específicos.

El cambio de régimen político en México, de un partido de Estado a un sistema multipartidario, no produjo cambios significativos en la estructura de poder ni en la forma en la que se ejerce. Tampoco ha producido una mejora significativa en la vida de las personas, ni una ciudadanía robusta. Todo lo contrario: como hemos visto someramente, el país se encuentra inmerso en una verdadera crisis de derechos humanos que amenaza las frágiles conquistas de la democracia mexicana.

El autoritarismo de hoy es diferente, pero sigue siendo un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos humanos y de las libertades democráticas, especialmente los derechos a la vida, la seguridad y el acceso a la justicia. Patrones estructurales añejos, propios de un régimen autocrático, como son la impunidad, la corrupción y la discriminación sistémicas, dan cuenta de la mayoría de las violaciones graves a los derechos humanos en el país.

La crítica situación de inseguridad pública y el predominio de la actividad delincencial en vastas regiones del país coexisten con las formas tradicionales de abuso, como son el uso excesivo de la fuerza por la policía, la represión y la criminalización de la protesta social. Los últimos dos gobiernos han consolidado la tendencia de confiar a las fuerzas armadas y a una policía militarizada el mantenimiento de la seguridad pública, cuyo efecto ha sido la violación masiva de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad de miles de personas.

Por añadidura, comienza a difundirse la falsa noción, promovida por el propio gobierno y sus personeros en la opinión pública, de que los derechos humanos son un obstáculo a la seguridad y el orden, la cual es reforzada por el fracaso del sistema de justicia.

Modificar esta situación que amenaza la gobernabilidad democrática requerirá de acciones decisivas basadas en un amplio consenso social. El reto consiste en generar voluntad política para vencer esta situación crónica de impunidad.

La justicia transicional puede ofrecer una oportunidad para el cambio integral y profundo que México requiere para poder construir instituciones de seguridad y justicia a la altura de los retos que el país enfrenta, capaces de inspirar la confianza entre la ciudadanía en su gobierno. A ello deberían abocarse los esfuerzos de la sociedad y el gobierno.

México ya ha vivido parcialmente la experiencia de la justicia transicional con la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) en el go-

bierno de Vicente Fox.³¹ De esa fallida experiencia resulta necesario hacer un examen crítico y desapasionado para extraer de ella las lecciones aprendidas, y valorar sus pocos logros, que sí los tuvo, aunque parezcan insignificantes. Lo más relevante en este sentido será recordar que entre las variadas razones del fracaso en este caso destacan la ausencia de apoyo político, tanto del gobierno como de la sociedad civil. Habrá que reintentarlo, sobre otras bases, más amplias y consensuadas, pues la historia nos ha demostrado que la justicia transicional es un proceso largo, y como todos, con sus avances y retrocesos.

³¹ Tuvo vida entre 2002 y 2006, sin haber conseguido una sola sentencia condenatoria. Véase, “La Femosp se extingue sin conseguir que se castigue a presuntos represores”, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/27/index.php?section=politica&article=014n1pol>>.