

# 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

**H**asta 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*<sup>1</sup>.

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 importantes<sup>2</sup>.

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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 análisis<sup>3</sup>.

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 diarios<sup>4</sup>; du-

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 organizado<sup>5</sup>; más de medio millón de personas emigran cada año a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida<sup>6</sup>; 1 de cada 3 mujeres ha sufrido violencia de parte de su pareja a lo largo de su vida<sup>7</sup>; el índice de analfabetismo entre la población indígena es del 28.2%<sup>8</sup>; el 28% de los niños y niñas con discapacidad en la Ciudad de México —por citar un ejemplo— no asisten a la escuela<sup>9</sup>; de enero 2001 a abril de 2007, 33 periodistas fueron asesinados y 7 desaparecieron por motivos relacionados con su profesión<sup>10</sup>.

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 Estado<sup>11</sup>. 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.

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

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

<sup>7</sup> 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.

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

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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 dólares<sup>12</sup>, y, por otra parte, según las últimas mediciones oficiales, 44.7 millones de personas viven en pobreza<sup>13</sup>. 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%<sup>14</sup>.

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 Subsahariana<sup>15</sup>.

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 educativos<sup>16</sup>, el

incremento de la esperanza de vida<sup>17</sup>, la reducción del analfabetismo<sup>18</sup>, 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 propia<sup>19</sup>. 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 justiciabilidad<sup>20</sup>.

## 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 país<sup>21</sup>, 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 calles<sup>22</sup>. 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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Cfr. *Pocket World in Figures, 2006 Edition, The Economist*. p. 178.

<sup>18</sup> 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>>.

<sup>19</sup> Cfr. *Human Development Report 2006, op. cit.* p. 335.

<sup>20</sup> Cfr. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. México, PNUD, 2005.

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

<sup>22</sup> 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 penas<sup>23</sup> o un abusivo empleo de la prisión preventiva<sup>24</sup>.

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 Calderón<sup>25</sup>, 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 tortura<sup>26</sup>.

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:

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

<sup>24</sup> 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.

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

<sup>26</sup> 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.”<sup>27</sup>

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 organizada<sup>28</sup>.

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-

<sup>27</sup> 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>>.

<sup>28</sup> 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 humanos<sup>29</sup>.

## **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 asesinatos<sup>30</sup>. 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

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

<sup>30</sup> 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 humanos<sup>31</sup>. Sumado a ello existe

<sup>31</sup> 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 parlamentarios<sup>32</sup>. 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.

<sup>32</sup> 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](http://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 integrantes<sup>33</sup>.

#### 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 aspectos<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.