

# Derechos *incumplidos*, violaciones legalizadas

Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006

Centro de Derechos Humanos  
"Miguel Agustín Pro Juárez", A.C.

# Derechos incumplidos, violaciones legalizadas

Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006

Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C.

**Director del Centro Prodh**  
Luis Arturo Macías Medina, sj.

**Consejo Consultivo del Centro Prodh**  
Magdalena Gómez Rivera  
Rafael Moreno Villa, sj  
Alberto Arroyo Picard  
María Luisa Aspe Armella

**Coordinación general del Balance 2000-2006**  
David Velasco Yáñez, sj

**Capítulo I**  
**Impunidad en casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos**

Santiago Aguirre Espinosa

**Capítulo II**  
**Sistema de Justicia Penal en el sexenio de Vicente Fox**

Eduardo Reyes Lara  
**Contribución**  
Santiago Aguirre Espinosa  
Luis Arriaga Valenzuela, sj

**Capítulo III**  
**Represión, violencia político-social y derechos humanos en el sexenio de Vicente Fox**

Tzitzí Santillán Hernández

**Capítulo IV**  
**La Policía Federal Preventiva y los Derechos Humanos**

Eduardo Reyes Lara

**Capítulo V**  
**La defensa de derechos humanos y el periodismo: profesiones de alto riesgo**

Tzitzí Santillán Hernández

**Capítulo VI**  
**Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas: La legalización del despojo**

David Velasco Yáñez, sj  
**Contribución**  
Lilia Moreno Silva

**Capítulo VII**  
**La pobreza, las políticas públicas y los derechos humanos en el sexenio de Fox**

Mireya Del Pino Pacheco  
**Contribución**  
Patricia Fernández Salazar

**Diseño editorial y de portada**  
Tania Tamara Gómez Gómez

**Consejo editorial**

David Velasco Yáñez, sj  
Santiago Aguirre Espinosa  
Luis Arriaga Valenzuela, sj  
Tania Tamara Gómez Gómez  
Isabel Urrarte Borneo

Agradecemos el apoyo de Jocelyn Cervantes González

El contenido de este documento puede ser reproducido total o parcialmente, citando la fuente y enviando copia de lo publicado al Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" AC.

ISBN 968- 5521-10-1

Primera edición: México, DF, noviembre de 2006.

Serapio Rendón 57b, Colonia San Rafael, CP 06470, Ciudad de México, Distrito Federal.

Impresión: Overprint / 5556 8296

Este informe fue posible gracias al apoyo financiero de las siguientes fundaciones y agencias con el apoyo de la Coordinación Administrativa del Centro Prodh

**the fund for global human rights**  
human rights are worth the risk



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG** **Brot**  
Für die Welt



**CARITAS** Schweiz  
Suisse  
Svizzera  
ÖSTER

# Índice

<b>Introducción general</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I</b> <b>Impunidad en casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos</b>	
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>1. Planteamiento del problema</b>	<b>16</b>
1.1 Impunidad y derechos humanos	
1.2 La impunidad en las graves violaciones a derechos humanos durante el sexenio 2000 - 2006	<b>18</b>
<b>2. La Femosp: un caso paradigmático</b>	<b>20</b>
2.1 Supremacía de la jurisdicción militar sobre la civil	<b>27</b>
2.2 Ausencia de reparación integral a víctimas y familiares	<b>28</b>
2.3 Irregularidades administrativas	
2.4 Desconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos	<b>29</b>
2.5 Ausencia de resultados	
<b>3. Recomendaciones del Centro Prodh y conclusiones</b>	<b>30</b>
<b>Anexo</b>	<b>32</b>
<b>Capítulo II</b> <b>Sistema de Justicia Penal en el sexenio de Vicente Fox</b>	
<b>Introducción</b>	<b>39</b>
<b>1. Estado de la Cuestión</b>	<b>40</b>
<b>2. El endurecimiento del sistema de justicia penal: datos históricos</b>	<b>42</b>
<b>3. La reforma parcial: avances y retrocesos</b>	<b>44</b>
3.1 Reformas inconclusas	<b>45</b>
3.2 El Sistema acusatorio a debate	<b>50</b>
<b>4. Una mirada a la injusticia: el caso Martín Barrios</b>	<b>51</b>
4.1 Contexto	<b>52</b>
4.2 Violaciones a sus Derechos Humanos	
<b>5. Recomendaciones de Organismo Internacionales de derechos humanos al Estado mexicano</b>	<b>55</b>
<b>6. Recomendaciones del Centro Prodh</b>	<b>57</b>
<b>Capítulo III</b> <b>Represión, violencia político-social y derechos humanos en el sexenio de Vicente Fox</b>	
<b>Introducción</b>	<b>61</b>
<b>1. Patrones de aplicación de la violencia del 62 Estado y casos relevantes en el periodo</b>	<b>62</b>
1.1 Comunidades en resistencia	
1.2 La represión como respuesta a los esfuerzos de organización, el activismo y los reclamos de derechos	<b>64</b>
1.3 Represión sindical	<b>72</b>
1.4 La criminalización de la protesta	<b>73</b>
1.5 La impunidad	<b>75</b>
<b>2. Marco jurídico nacional e internacional</b>	

2.1 Sobre la libertad	
2.2 Sobre la libertad de reunión y de asociación	76
2.3 Sobre la libertad de asociación en materia laboral	
2.4 Sobre la integridad personal y comunitaria	77
2.5 Sobre la tortura	
2.6 Sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego	78
2.7 Sobre las ejecuciones extrajudiciales	

**3. Recomendaciones al Estado Mexicano**

**Capítulo IV**

**La Policía Federal Preventiva y los Derechos Humanos**

<b>Introducción</b>	83
<b>1.- Marco Constitucional de la Seguridad Pública en México</b>	84
1.1 La creación de la Policía Federal Preventiva	
<b>2. La Policía Federal Preventiva: una policía militarizada</b>	85
<b>3. Casos que muestran violaciones a los derechos humanos cometidos por elementos de la Policía Federal Preventiva</b>	87
3.1 Ejecuciones extrajudiciales	
3.2 Tortura	89
3.3 Libertad de reunión y de asociación	91
<b>4. El derecho internacional de los derechos humanos</b>	93
4.1 Sobre el derecho a la vida	94
4.2 Sobre el derecho a la integridad personal	95
4.3 Sobre la libertad de reunión y de asociación	
<b>5. Conclusiones</b>	
<b>6. Recomendaciones</b>	96

**Capítulo V**

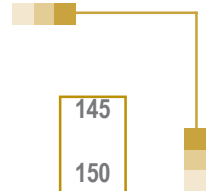
**La defensa de derechos humanos y el periodismo: profesiones de alto riesgo**

<b>Introducción</b>	101
<b>1. Defensores de derechos humanos</b>	102
1.1 Patrones de violación al derecho a defender los derechos humanos	103
1.2 Marco jurídico de protección a defensoras y defensores de derechos humanos	111
<b>2. Periodistas</b>	112
2.1 Patrones de violación	113
2.2 El marco jurídico internacional y nacional	119
2.3 Reforma a la Ley General de Radio y Televisión	120
<b>3. Recomendaciones de organismos internacionales y nacionales</b>	122

**Capítulo VI**

**Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas: La legalización del despojo**

<b>Introducción</b>	125
<b>1. ¿En qué radica la violación sistemática y estructural de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México?</b>	126
<b>2. Casos concretos y patrón de violaciones</b>	132
2.1 La reforma constitucional en materia de derechos y cultura de los pueblos indígenas	133
2.2 Relación de casos y situaciones más relevantes de despojo de los recursos naturales de comunidades indígenas	140
2.3 La disputa por el control de la biodiversidad en Montes Azules	143



3. Instrumentos internacionales del derecho internacional que protege los derechos colectivos de los pueblos indígenas	145
4. Recomendaciones de los organismos internacionales al Estado mexicano, sobre la situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas	150
5. Recomendaciones del Centro Prodh	156

## Capítulo VII

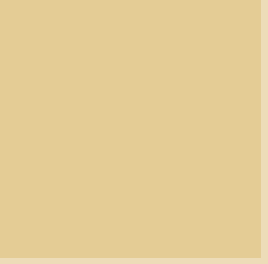
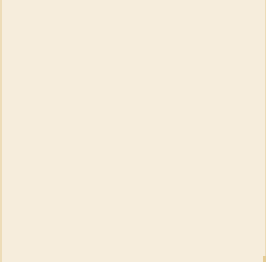
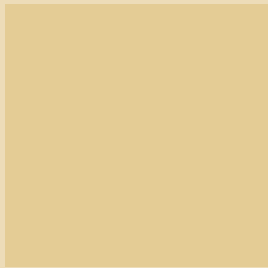
### La pobreza, las políticas públicas y los derechos humanos en el sexenio de Fox

#### Introducción

<b>1. La pobreza del “libre mercado”</b>	<b>162</b>
1.1 El modelo económico global y el contexto mexicano	
1.2 Algunas referencias sobre la pobreza y la desigualdad en las que tiene responsabilidad el Estado mexicano	166
1.3 Desempleo, migración, subempleo	170
1.4 Conflictividad social	174
<b>2. El sexenio 2000-2006: las formas de la continuidad en la política económica y social</b>	<b>176</b>
2.1 Algunos ejemplos en programas, leyes y acciones de gobierno	
<b>3. Conclusiones en base al derecho internacional de los derechos humanos</b>	<b>189</b>
<b>4. Informes y recomendaciones del Sistema Interamericano y el Sistema Universal</b>	<b>194</b>
<b>5. Recomendaciones del Centro Prodh</b>	<b>197</b>

## Conclusiones y Recomendaciones

201





# Introducción general

Hacia el final de cada año, el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, AC (en adelante, Centro Prodh), da a conocer un informe anual sobre la situación de lo que, en nuestra opinión, son las violaciones a los derechos humanos más relevantes y que, por su importancia, generan las condiciones para una mayor violación a diversos derechos.

El final del año 2006 coincide con el fin de un sexenio, el del presidente Vicente Fox Quesada, y el inicio de otro, el del presidente electo Felipe Calderón Hinojosa. Los dos pertenecen al mismo partido político, el Partido Acción Nacional. Por esta ocasión, como ya se había hecho en el año 2000, nos propusimos hacer una valoración de los aspectos más críticos en cuanto a la violación de algunos derechos humanos a lo largo del sexenio de la alternancia. Aunque siempre nos referimos en el grupo de trabajo del Centro Prodh a este informe, como “el balance sexenal”, expresamente decidimos llamar la atención más sobre las sombras que sobre sus luces. De éstas se ha encargado de manera especial y con particulares éxitos, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación.

A lo largo de este año 2006, y en medio de la agitada campaña electoral y poselectoral – que de por sí representan una de las más masivas y sistemáticas violaciones de los derechos civiles y políticos – realizamos reuniones de trabajo en las que fuimos afinando el foco sobre el mayor y más grave patrón de violaciones y determinar las situaciones que más nos llaman la atención y que, de alguna manera, el Centro Prodh ha venido trabajando en este periodo sexenal. Los hechos más recientes, dada su enorme relevancia y trascendencia, no los tomamos en cuenta, por ahora, y serán materia de análisis en alguno de nuestros informes especiales que publicaremos durante el próximo año.

El hilo conductor que fuimos tejiendo a lo largo del año, lo colocamos en torno al incumplimiento del Estado mexicano a sus obligaciones contraídas al firmar convenios y tratados internacionales que protegen los derechos humanos y son ley suprema para nuestro país, según lo que señala el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ser ley, analizamos *desde el incumplimiento*, señalado en cada capítulo al recordar las recomendaciones de diversos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos; *hasta la legalización* de algunas violaciones a los derechos humanos, como en el caso de los derechos indígenas, pasando por algunos *vacíos legales* y ausencias notables que permitan la efectiva protección y garantía de los derechos humanos.

En este sentido, el sexenio de la alternancia que usó el discurso de los derechos humanos como una de sus principales divisas durante la campaña electoral del año 2000, deja un saldo de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, muchas de ellas con respaldo legal y que ahora hereda a un compañero de partido político que anunció durante su campaña, no precisamente el respeto de los derechos humanos, sino la *mano firme*.

De esa manera, iniciamos nuestro informe con el capítulo uno, “Impunidad en casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos”, en el que centramos el análisis en el desempeño de la Femosp, no sin antes establecer la problemática que está en su entorno y en la base de su actuación. Se trata de un conjunto de masacres – Acteal, Aguas Blancas y El Charco, entre otras – que han quedado en la impunidad y no hay ninguna señal de que se quiera hacer justicia integral a las víctimas de la violencia del Estado, con todo y las investigaciones especiales que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no fueron retomadas por la Procuraduría General de Justicia. Ahí se inscribe el caso de la Femosp, como un caso emblemático del uso político de la creación de diversas fiscalías que tienden a adolecer de las mismas debilidades, entre la negligencia y la corrupción.

En seguimiento a un esquema general que nos dimos en el grupo de trabajo, el primer capítulo presenta las recomendaciones que los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos le han hecho al Estado mexicano, en particular las de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales. Finalmente, el capítulo termina con las recomendaciones que hacemos en el Centro Prodh en esta materia.

El segundo capítulo, en continuidad con el anterior, aborda algunos aspectos del conjunto de propuestas para reformar el sistema de justicia penal y la estrecha relación que guardan con la violación a los derechos humanos. Hicimos un análisis con mucho detalle para señalar como problemática, que el endurecimiento de las penas no ha logrado disminuir el índice delictivo y sí, por el contrario, se ha convertido en un mecanismo de represión. Para centrarnos en el análisis de las reformas impulsadas durante el sexenio foxista, el capítulo destaca primero el proceso de reformas penales en los últimos 20 años, para luego exponer aquellas que propiamente se realizaron durante el actual sexenio, lo que, en conjunto nos permite ubicar con mayor criticidad la propuesta de reforma al sistema de justicia penal del presidente Vicente Fox Quesada.

Una secuencia casi lógica, nos lleva al tercer capítulo dedicado al análisis de los hechos más relevantes de represión política, durante el sexenio de quien proclamara su espíritu democrático, abierto al diálogo y que, en el discurso, fue reiterativo para señalar que nunca reprimiría. El análisis de los hechos lo contradice, aun cuando no dependan de manera directa de una responsabilidad presidencial. La problemática, por tanto, es la continuidad de la represión en los diversos



niveles de gobierno. En este capítulo, recopilamos un conjunto de casos que, sin ser emblemáticos cada uno de ellos, nos hacen derivar el patrón generalizado de violación a diversos derechos, civiles y políticos en particular, pero que son violaciones a otros derechos que tienen que ver con derechos laborales o derechos a la salud, la vivienda y otras demandas sentidas por la gente. De ahí que el conjunto del capítulo tres, sea una recopilación del amplio panorama nacional de la represión que se caracteriza por criminalizar las luchas sociales y la fabricación de delitos, como en el caso emblemático de San Salvador Atenco, ahora llevado a mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, como el informe “Violencia de Estado contra mujeres privadas de la libertad en México. El caso de San Salvador Atenco”.

En este capítulo, como en todos los demás, queremos insistir en que el derecho internacional de los derechos humanos, del que se da cuenta en los temas señalados, son ley vigente en México – salvo algunos casos de los derechos laborales, en los que México no ha firmado más de 60 convenios de la Organización Internacional del Trabajo y, además, tiene una reserva al artículo 8º del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – y, por lo tanto, son leyes que no se cumplen o ante las cuales, hay vacíos legales y ausencia de recursos para lograr plena justicia para las personas que han sido víctimas de dichas violaciones a sus derechos y sus familiares. Las recomendaciones de este capítulo, recogen algunas de las propuestas por el Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México (en adelante “el Diagnóstico”), coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH – México) y precisamos las que hacemos como Centro Prodh.

El capítulo cuatro aborda un aspecto de la seguridad pública y se concentra en la creación y el desempeño de la Policía Federal Preventiva (PFP). El problema queda planteado a la luz de otros informes especiales del Centro Prodh, en el que ha denunciado de manera reiterada la creciente tendencia a militarizar los cuerpos policíacos, del que la PFP es un caso emblemático, pero no el único, dado que, como señalamos en los informes especiales sobre seguridad pública, buena parte de las policías estatales y municipales se encuentran al mando de un militar. El contraste de este análisis con el derecho internacional de los derechos humanos, arroja diversas luces que, por cierto, no se reducen ni se aplican al caso concreto de la PFP, sino que conforman una serie de criterios en torno a la seguridad pública. Finaliza el capítulo con las recomendaciones de los organismos internacionales al Estado mexicano y las que explícitamente hacemos como Centro Prodh.

Siguiendo una línea de continuidad entre los capítulos, en el capítulo cinco abordamos la violación a los derechos humanos de defensores y defensoras y de periodistas, dos de los oficios que, en este sexenio del cambio y la alternancia han sido particularmente riesgosos. Durante 2005, el Centro Prodh elaboró dos informes especiales, uno sobre asesinato de periodistas, en el que destacamos que México rebasó a Colombia en el número de asesinatos a periodistas; el otro, lo dedicamos a defensores y defensoras y expusimos los graves riesgos a los que nos vemos sometidos. El problema en común que compartimos periodistas y defensores, es que los dos nos dedicamos a la denuncia de diversas injusticias y a la exigencia porque se protejan y garanticen diversos derechos violentados. En la práctica, los defensores necesitamos de los periodistas, son los que nos permiten visibilizar diversas violaciones a los derechos humanos; los periodistas acuden a nosotros, no sólo por la nota y la opinión de los defensores de derechos humanos sobre situaciones críticas o en debate público. También nos buscan para su propia protección, cuando reciben amenazas o son intimidados. Así, defensores y periodistas vamos de la mano.

El capítulo está desarrollado en dos partes, siguiendo el mismo esquema general de todos los capítulos. La primera parte dedicada a los defensores y defensoras de los derechos humanos, los casos y situaciones emblemáticas, el derecho internacional que protege el derecho a defender los derechos humanos, las recomendaciones de los organismos internacionales, en particular destacamos el reciente informe de la CIDH sobre defensores en el continente americano, y las recomendaciones del Centro Prodh. Otro tanto se expone en la segunda parte, situaciones y casos emblemáticos de periodistas, el patrón de violaciones a sus derechos, el derecho internacional que los protege y las recomendaciones de organismos y mecanismos internacionales y las recomendaciones del Centro Prodh.

Desarrollamos en el capítulo seis, un esfuerzo de memoria reciente que actualiza la actividad del Centro Prodh en torno a la contrarreforma indígena, y una visión actual de la problemática indígena. Este capítulo retoma la problemática que enfrentan los pueblos indígenas en México, desde una perspectiva que, si bien no es exclusiva del actual sexenio foxista, sí continúa y profundiza las políticas que tienden a consumir el despojo de los recursos naturales de los pueblos indígenas y a fomentar lo que muchos especialistas llaman simple y llanamente etnocidio, tanto material como simbólico. El primero, por hambre o eliminación física; el segundo, por la emigración o la desaparición de las culturas indígenas, comenzando por su vestimenta y, sobre todo, su lengua. El problema queda planteado en términos de una “legalización del despojo”, siguiendo diversos análisis de especialistas, como la abogada Magdalena Gómez y la investigadora Silvia Ribeiro, quienes ha dado puntual seguimiento a las legislaciones recientes que tienden a legalizar el despojo. La segunda parte del capítulo se centra en dos casos emblemáticos, la contrarreforma indígena y la disputa por la reserva de la biósfera de Montes Azules. Entre uno y otro caso emblemático, establecemos un conjunto de situaciones más relevantes de disputa o despojo de recursos naturales de pueblos indígenas.

Siguiendo el esquema general propuesto para cada capítulo, en la tercera parte, establecemos los aspectos más fundamentales del derecho internacional que protege los derechos de los pueblos indígenas, en especial el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; la siguiente parte, recoge algunas recomendaciones de éste organismo, para un caso particular de los pueblos wixárika, para luego retomar diversas recomendaciones de otros mecanismos de protección de los derechos indígenas. Finalmente, en las recomendaciones que hacemos en el Centro Prodh, ratificamos las que en 2001 hicieramos, y actualizamos su vigencia en torno a la revisión de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas.

Finalmente, el capítulo siete hace un abordaje a la problemática que implica la relación de la pobreza con los derechos humanos, en particular desde la perspectiva del efecto que han tenido los diversos tratados comerciales en el crecimiento e intensificación de la pobreza en México. Es un abordaje inicial que subraya la perspectiva de los derechos humanos. Estudios sobre la pobreza en México abundan, lo mismo el debate entre expertos y estudiosos de la pobreza. Pero siempre queda de lado, o es francamente ignorada, la perspectiva de los derechos humanos, en particular, la problemática que implica el ejercicio pleno de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

En este capítulo, retomamos diversos abordajes de especialistas que nos proponen una visión general del impacto de la globalización neoliberal en nuestro país y la disminución o casi anulación del papel del Estado como garante del conjunto de los derechos humanos. El sexenio foxista es visto, desde esta perspectiva, como un sexenio de continuidad y profundización de las políticas de ajuste, de equilibrio macroeconómico y que, a pesar de los programas de combate a la

pobreza, los resultados finales dan cuenta de un crecimiento del número de pobres y de mayor pobreza, a pesar de las cuentas alegres de los números oficiales y la metodología oficial de medición de la pobreza, una metodología para justificar y publicitar su aparente disminución.

El problema mayor que plantea este capítulo, dicho en pocas palabras, es la preeminencia que se le ha dado a los tratados comerciales, que también son ley en México, por encima de los convenios, tratados, convenciones y declaraciones que constituyen el derecho internacional de los derechos humanos. Es decir, al privilegiar el supuesto libre comercio, se legisla de tal manera que, no sólo se ignora el derecho humanitario y el conjunto de los derechos humanos, sino que se violentan particularmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, conocidos como DESC.

Con todo y que no es una problemática exclusiva de México, ni reducida al sexenio del presidente Vicente Fox, llamamos la atención sobre la profundización en situaciones que sólo se enuncian y que nos colocan ante un país siniestrado marcado por la pérdida del empleo, la caída sostenida del poder adquisitivo del salario, el crecimiento de la emigración, la privatización de derechos sociales, como la salud y la vivienda, por no señalar la educación. Esta situación es tanto más grave, cuanto que el pleno respeto de los derechos humanos fue una de las principales banderas enarboladas por el candidato Vicente Fox durante el año 2000.

Si nuestro Balance Sexenal 2000 – 2006 inicia con un capítulo dedicado a la impunidad, cerramos con otro capítulo que expresa otro tipo de impunidad, más velado y más invisible. Es la que se comete con la violación sistemática y estructural de los DESC, en perjuicio del 80% de mexicanos y mexicanas que han visto frustradas sus esperanzas de una mejora sustancial en sus niveles y calidad de vida.

En contraste con el conjunto de recomendaciones de los organismos internacionales al Estado mexicano, en este capítulo retomamos las que, casi de manera reiterada ha hecho el Comité DESC y que son las mismas recomendaciones hechas en sexenios anteriores y hoy ratificadas en la pasada reunión del Comité en mayo de 2006.

La inminencia de la apertura plena al mercado del maíz y del frijol para enero de 2008, nos hacen prever una serie de recomendaciones que tomen en consideración, no sólo la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sino el conjunto de la política de intercambio comercial y el pleno respeto de los derechos humanos.

Finalmente, un capítulo ocho de conclusiones y recomendaciones. En el Centro Prodh trabajamos lo que, desde nuestro punto de vista, consideramos debiera ser la agenda estratégica en materia de derechos humanos para los próximos años, no sólo para el sexenio que encabezará el presidente electo Felipe Calderón Hinojosa, con toda la carga de ilegitimidad que conlleva una declaración legal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la crisis política en la que nos enfrentamos y que nos permite ampliar a nuestros interlocutores en tres estrategias políticas claramente diferenciadas:

La estrictamente formal constituida por las instituciones del Estado mexicano, parte obligada por el derecho internacional de los derechos humanos, reconocida jurídica y legalmente, aun cuando se encuentre en crisis de legitimidad y credibilidad. Ante la comunidad internacional y los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, son estas instituciones las que tienen que rendir cuentas. Aquí entra tanto el nuevo gobierno federal encabezado por Felipe Calderón

Hinojosa, como la LX Legislatura del Poder Legislativo, a quien corresponderá hacer las adecuaciones y reformas necesarias para armonizar nuestra legislación con el derecho internacional de los derechos humanos.

En el Centro Prodh no dejamos de lado, como interlocutores, al movimiento generado en la Convención Nacional Democrática, en la medida en que haya interés y voluntad política para incorporar en su programa una agenda específica de respeto y garantía de los derechos humanos.

Finalmente, no hay que olvidar, que desde el silencio y en la sombra, continúa la marcha de La Otra Campaña, integrada mayoritariamente por pueblos indígenas y que aportan desde su cultura, una nueva manera de hacer política y, también, una manera propia de entender una agenda propia de los derechos humanos.

Como Centro de Derechos Humanos, en el Centro Prodh somos conscientes de sumar nuestros pequeños esfuerzos a los esfuerzos de otros y otras que, desde la indignación que produce tanta injusticia estructural y legalizada, impulsamos el pleno respeto de todos los derechos humanos para todos y para todas.

*Dr. David Velasco Yáñez, sj*  
*Coordinador del Balance Sexenal 2000 – 2006*

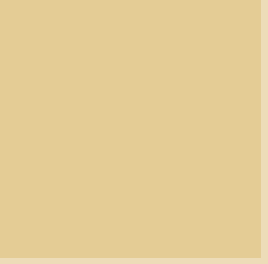
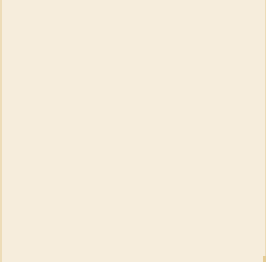
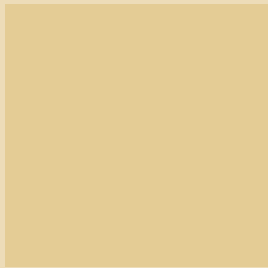
## CAPÍTULO 1

Recuerdo, recordemos  
hasta que la justicia se sienta entre nosotros.

Rosario Castellanos, "Memorial de Tlatelolco"



Impunidad en  
casos emblemáticos  
de violaciones  
a derechos humanos





# Capítulo I

## Impunidad en *casos emblemáticos* de violaciones a derechos humanos

Pese al discurso oficial, durante el sexenio 2000–2006 la alternancia en el Ejecutivo Federal no contribuyó a revertir significativamente la impunidad que prevalece en los casos más emblemáticos de graves violaciones a derechos humanos<sup>1</sup>. Para dar sustento a este juicio sin caer en el lugar común y tomando en cuenta la ubicuidad de esta problemática en México, en este *Balance* mostramos cómo operan en nuestro país los mecanismos que perpetúan la denegación de justicia a partir del estudio de una instancia en específico: la Fiscalía creada por el Gobierno de Vicente Fox para investigar y procesar los crímenes cometidos en el pasado reciente.

Aunque a primera vista podría pensarse que el análisis del funcionamiento de esta Fiscalía arrojaría conclusiones acotadas sólo a los casos por ella investigados, en el Centro Prodh creemos que la evaluación rigurosa de esta experiencia permite señalar algunas de las deficiencias de un sistema de impartición y procuración de justicia cuyo diseño y práctica impiden el acceso a la justicia a las víctimas de violaciones a derechos humanos. Como argumentamos en este capítulo, el fracaso de dicha instancia es paradigmático del fracaso de las instituciones del Estado Mexicano en la investigación y en el esclarecimiento de las violaciones a derechos humanos<sup>2</sup>.

Bajo esta lógica, en el capítulo comenzamos por abordar la impunidad desde el derecho internacional de los derechos humanos, para después establecer el estado de la cuestión en México. Enseguida, analizamos el desempeño de la Femospp para ejemplificar las deficiencias del sistema de procuración y administración de justicia<sup>3</sup>. Finalmente, proponemos algunas líneas de acción que, desde la óptica del Centro Prodh, contribuirían a revertir la situación actual.

1 Normalmente, se califican como graves violaciones a derechos humanos los actos que atentan contra los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y su Protocolo Adicional de 1977, así como otros que vulneren normas de derecho humanitario o de derecho internacional de derechos humanos. Tal calificación es pertinente para el genocidio, la tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales.

2 Con ello abonamos a lo sostenido en otro capítulo de este *Balance*: en México, el derecho penal se aleja de una concepción democrática y garantista y con facilidad se presta a legalizar la represión y el autoritarismo. Cfr. Capítulo 2.

3 No pasamos por alto que un análisis cabal de las responsabilidades del Estado debería evaluar las acciones y omisiones no sólo dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, sino también dentro del ámbito de los poderes Judicial y Legislativo. Sin embargo, en cuanto hace a los alcances de este capítulo, remitimos a otros informes circulados para una evaluación de tal complejidad. Cfr. nota 24.

## 1. Planteamiento del problema

### 1.1 Impunidad y derechos humanos

La lucha contra la impunidad ha sido una de las preocupaciones centrales del movimiento internacional de derechos humanos. Parte de la experiencia acumulada en este caminar fue recabada recientemente, en el ámbito de la ex Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en un *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*<sup>4</sup>. Ahí, la impunidad es definida como:

La inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a las víctimas<sup>5</sup>.

A partir de esta definición, el principio número uno enuncia:

La impunidad constituye una infracción a las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable de a conocer la verdad y de tomar las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

Así, en los *Principios* quedan implícitos los dos derechos desde los cuales, en el ámbito de los derechos humanos, se articula la lucha contra la impunidad: el derecho a la justicia y el derecho a la verdad.

El Estado Mexicano se encuentra obligado a respetar el derecho a la justicia en favor de los ciudadanos y las ciudadanas. Además de las normas internas relativas<sup>6</sup>, esta obligación es consecuencia de la firma y ratificación de diversos tratados internacionales que aluden a este derecho, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>7</sup>, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>8</sup>. Refiriéndose a su contenido, los órganos encargadas de interpretar la Convención Americana han establecido los estándares más avanzados, mismos que sirven como parámetro al evaluar la vigencia en México de este derecho. De acuerdo con éstos, en los casos de violaciones a derechos humanos debe emplearse un concepto integral de la noción justicia, en la que la sanción penal de los responsables es sólo un componente al que deben acompañar el esclarecimiento de los hechos, la reparación integral del daño y el establecimiento de medidas de no repetición<sup>9</sup>.

4 Informe rendido por Diane Orentlicher a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad (E/CN. 4/2005/102/Add.1).

5 *Ibid.*, *Definiciones*.

6 Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7 Artículos 2 y 14.

8 Artículos 8 y 25.

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos Barrios Altos (Fondo), sentencia del 14 de marzo de 2001 y Velásquez Rodríguez (Fondo) sentencia del 29 de julio de 1988.

En cuanto al derecho a la verdad, pese a que éste no se encuentra expresamente reconocido en instrumentos internacionales, el Estado Mexicano también está obligado a garantizar su plena vigencia. Esto en virtud de que el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de las víctimas y de sus familiares a obtener de los órganos del Estado el esclarecimiento de los hechos y el deslinde de las responsabilidades correspondientes, mediante la investigación y el juzgamiento al que se refieren los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>10</sup>, instrumentos ambos de carácter vinculatorio; es decir, se trata de un derecho implícito en las obligaciones internacionales del Estado Mexicano. El derecho a la verdad, como se ha entendido en el contexto latinoamericano, implica el acceso individual y colectivo a la información esencial sobre violaciones graves a derechos humanos, de manera tal que éstas se esclarezcan y pueda conservarse, así, la memoria histórica.

**No hay justicia  
sin esclarecimiento  
de los hechos y no  
hay verdad sin un  
deslinde claro de  
responsabilidades.**

En la lucha contra la impunidad, la defensa del derecho a la verdad y del derecho a la justicia se ha considerado particularmente relevante en contextos de transición a la democracia o de cambio de régimen político. En tales situaciones -de alguna manera análogas a la que la sociedad mexicana enfrentó durante el 2000- justicia y verdad suelen mirarse desde el prisma de la “justicia de transición”<sup>11</sup>. Según este enfoque interdisciplinario, cuando una sociedad con pasado autoritario decide hacer frente a su legado de atentados contra la dignidad humana, inician procesos en los que se requiere desplegar estrategias múltiples para garantizar justicia y verdad e iniciar, al mismo tiempo, transformaciones de orden social y político. Más que de contenidos sustantivos específicos, hablar de justicia de transición implica aludir a una categoría que agrupa distintas experiencias y modos -exitosas algunas, otras fallidas- de afrontar las secuelas de largos períodos de represión.

Justicia y verdad forman un binomio inseparable en procesos de transición y consolidación de la democracia: no hay justicia sin esclarecimiento de los hechos y no hay verdad sin un deslinde claro de responsabilidades. Para el Centro Prodh, desde este marco debe evaluarse lo que en el sexenio 2000–2006 ocurrió en relación a las graves violaciones a derechos humanos cometidas en el pasado reciente en México<sup>12</sup>.

10 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castillo Páez (Fondo), sentencia del 3 de noviembre de 1997, párrs. 86-87.

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

12 Además de los ya señalados Pacto Internacional y Convención Americana, la denegación de justicia y verdad supone el incumplimiento de otros instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos, tales como la *Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad*, la *Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes*, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*. Cfr. nota 27.

## 1.2 La impunidad en las graves violaciones a derechos humanos durante el sexenio 2000 - 2006<sup>13</sup>.

Al perder la presidencia de la República en el 2000 el partido hegemónico, pareció posible un nuevo impulso a las investigaciones abiertas en los casos más representativos de las violaciones graves a derechos humanos del pasado reciente. La expectativa fue alentada por el propio Vicente Fox quien durante su campaña se comprometió a hacer frente a la impunidad. Ratificando el compromiso, Fox aludió a esta cuestión en su discurso de toma de posesión en los siguientes términos:

Ninguna relación con el pasado es saludable si no está fincada en la verdad. Sin sustituir a las instancias de procuración e impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos [...]. No habrá piadoso olvido para quienes delinquieron; tampoco habrá tolerancia para quienes pretendan continuar con privilegios hoy inaceptables [...]<sup>14</sup>.

Sin embargo, a pesar de estos compromisos, observamos con desilusión que la alternancia partidista en el Ejecutivo Federal no contribuyó a revertir la impunidad que prevalece en los casos más emblemáticos de violaciones y abusos. Un breve recuento así lo muestra:

### Masacre de Acteal

Perpetrada el 22 de diciembre de 1997 en la comunidad de Acteal del Municipio de Chenalhó, Chiapas. 45 indígenas tzotziles, pertenecientes a la Organización Civil “Las Abejas”, fueron asesinados a manos de un grupo paramilitar. Para investigar los hechos, la Procuraduría General de la República creó, el 1º de abril de 1998, la *Fiscalía Especial para la atención de los Delitos cometidos en el Municipio de Chenalhó*. En el 2000 dicha fiscalía desapareció luego de obtener cerca de 20 sentencias condenatorias, aun cuando inicialmente había consignado a 124 personas y sin importar que varias de las órdenes de aprehensión obtenidas no hubieran sido ejecutadas. A la postre, algunas de las sentencias condenatorias fueron impugnadas y quedaron sin efectos. Actualmente, aunque los hechos no han sido plenamente esclarecidos, las investigaciones se encuentran bajo la responsabilidad de una agencia ordinaria del ministerio público que no ha logrado reportar avances relevantes en la investigación de las actividades de los grupos paramilitares en el estado de Chiapas<sup>15</sup>. El 27 de julio de 2005, fueron dictadas sentencias condenatorias a 32 personas identificadas como autores materiales de la masacre; sin embargo, en la resolución se desestimó la relación de éstos con grupos paramilitares, dándose al caso Acteal el tratamiento de conflicto “intercomunitario”, sin ninguna consideración al contexto socio-político en que ocurrió la masacre. El fallo, además, fue omiso en cuanto a la reparación del daño.

### Masacre de Aguas Blancas

El 28 de junio de 1995 en Guerrero, elementos de diversas corporaciones policiacas asesinaron a 17 campesinos de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) e hirieron a otros 25. Por la gravedad del caso, el 14 de agosto de 1995 la CNDH recomendó la creación de una “fiscalía especial”. Dicha fiscalía fue adscrita a la Procuraduría

13 Una versión de este apartado se integró al informe presentado por las organizaciones civiles mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 2006, durante su 124º período de sesiones, en audiencia temática sobre la situación general de los derechos humanos en México.

14 Discurso de toma de posesión del Presidente Constitucional de México, Vicente Fox Quesada. 1 de diciembre de 2000. Portal de internet de Presidencia de la República. Consulta en mayo de 2005.

General de Justicia del Estado de Guerrero y pronto evidenció su falta de autonomía: sólo actuó penalmente contra algunos de los autores materiales y no contra los funcionarios de alto nivel jerárquico del estado de Guerrero, aún cuando eran señalados como autores intelectuales de la masacre. Ante esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación inició un procedimiento de investigación al cabo del cual señaló responsabilidades a varios funcionarios; entre ellos, a Rubén Figueroa Alcocer, ex gobernador del estado. No obstante, la Procuraduría General de la República se negó a investigar los hechos. Las víctimas recurrieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (caso 11.520), instancia que en su informe 49/97 recomendó completar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos, que incluyera el ejercicio de la acción penal correspondiente contra altos funcionarios del gobierno de Guerrero; así como reparar integralmente el daño a las víctimas. A la fecha, ninguna de estas recomendaciones ha sido cumplida pese a que al inicio de la gestión foxista continuaba el diálogo con los familiares de las víctimas. Recientemente, trascendió en medios de comunicación que el actual Gobierno del Estado de Guerrero, en vez de reparar integralmente el daño, daría una “ayuda humanitaria” a las víctimas por “única y última vez”<sup>16</sup>.

**Ninguna  
relación con el  
pasado  
es saludable  
si no está  
fincada  
en la verdad.**

**Fox en su discurso de toma de  
posesión.**

### **Masacre en El Charco, Guerrero**

El 7 de junio de 1998, elementos del Ejército dispararon contra una escuela primaria en la comunidad de El Charco, en Ayutla, Guerrero, donde se encontraba reunido un grupo de campesinos. 11 fueron asesinados y 5 heridos de gravedad; otras 22 personas fueron detenidas y trasladadas a instalaciones castrenses. De las personas acibilladas, varias mostraron signos de haber recibido tiro de gracia. En la investigación de lo ocurrido, la jurisdicción militar se impuso sobre la civil, propiciando el nulo esclarecimiento de los hechos que hasta ahora ha prevalecido.

En todos estos casos, las instancias nacionales se han mostrado incapaces para procurar justicia integral: los hechos no han sido esclarecidos; la identificación y sanción de los responsables no ha ocurrido; la reparación del daño ha sido eludida y las medidas de no repetición, ignoradas. En varios de ellos, las fiscalías especiales que fueron creadas mostraron carencias similares<sup>17</sup>.

La impunidad que prevalece en los casos Acteal, Aguas Blancas y El Charco, no es muy distinta de la que a poca distancia ya se vislumbra en la investigación de la represión del 28 de mayo de 2004 en Guadalajara, Jalisco<sup>18</sup>; o a la que rodea a los asesinatos de mujeres que sistemáticamente se han cometido en Ciudad Juárez a lo largo del sexenio<sup>19</sup>. Tampoco es diferente de la que podría librar de sanciones a los responsables de la toma de Atenco, ocurrida el 03 y 04 de mayo de 2006<sup>20</sup>.

15 Cfr. Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, *La política genocida en el conflicto armado en Chiapas. Reconstrucción de hechos, pruebas, delitos y testimonios*, San Cristóbal de las Casas, febrero de 2005. Del mismo Centro, ver también: Boletín 18, del 27 de julio de 2006.

16 Cfr. De la Cruz, Teresa, “Resuelve el gobierno dar 50 mil pesos como ayuda humanitaria a afectados de Aguas Blancas”, Periódico *El Sur*, 10 julio de 2006.

17 Cfr. Barajas, Abel, “Crecen con fiscalías especiales. Ofrecen pobres resultados”, Periódico *Reforma*, 8 de mayo de 2006. En la nota, el periodista apunta: “Pese a que fueron creadas para agilizar la procuración de justicia en temas específicos, los resultados que han reportado las fiscalías especiales no han cubierto hasta ahora las expectativas que generaron”.

18 Cfr. Capítulo 3.

19 Cfr. CIDH, “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación” (OEA/Ser.L/V/II.117), 2003. Puede consultarse en [www.cidh.org](http://www.cidh.org). Por su complejidad y su extensión, no abordamos este tema en el Balance.

Ante este panorama, no ha perdido vigencia lo que después de visitar nuestro país en 2000 señalara la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales de las Naciones Unidas, cuando observó: “problemas profundamente arraigados con respecto a la impunidad de los infractores de los derechos humanos, la total ineficiencia del sistema judicial y una falta de transparencia en el funcionamiento de las instituciones estatales, que afectan al país y a toda su población”<sup>21</sup>.

Precisamente, son estos problemas “profundamente arraigados” los que salen a relucir al evaluar la actuación de la Femospa durante el sexenio. Su fracaso no puede atribuirse sólo a la errática conducción de su titular o a las dificultades implícitas en la investigación de hechos ocurridos varias décadas atrás; por el contrario, los exiguos resultados que arroja a varios años de su creación son síntoma de la descomposición de un sistema que reiteradamente se ha mostrado incapaz y negligente cuando debe procurar justicia en los casos de violaciones graves a derechos humanos. Vista a la luz de los casos enumerados, la incapacidad de la Femospa para garantizar justicia y verdad no supone sólo la concesión de una amnistía de facto en beneficio de los responsables de los delitos de lesa humanidad cometidos en el pasado; sino que además constituye un nuevo eslabón en la larga cadena de denegación de justicia para quienes han sido víctimas de los más graves atentados en contra de la dignidad humana en nuestro país.

## 2. La Femospa: un caso paradigmático

La Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado -conocida por sus siglas como Femospa- fue la respuesta del Gobierno de Vicente Fox al legado de crímenes cometidos contra la disidencia política en los años sesenta, setenta y ochenta.

Creada por Acuerdo Presidencial el 27 de noviembre del 2001, la Femospa aparecía en el escenario político nacional tras no pocos debates en torno a la conveniencia de conformar una “Comisión de la Verdad”. Quienes desde la sociedad civil impulsaban esta propuesta anticipaban que una agencia del Ministerio Público, con sus consabidas falencias, difícilmente podría enfrentar una tarea de semejante envergadura. La decisión presidencial, sin embargo, fue unilateral: la Fiscalía se creó al término del primer año del sexenio, sin que este acto fuese precedido de una discusión amplia entre los sectores más directamente implicados. La unilateralidad de la medida quedó confirmada con la designación, ajena a toda consulta, del Doctor Ignacio Carrillo Prieto como su responsable; pese a su trayectoria académica, el Fiscal carecía del reconocimiento entre los actores involucrados en el tema, lo que resultaba imprescindible para una labor como la que a partir de ese momento quedaba a su cargo.

La Femospa fue adscrita a la Procuraduría General de la República, dirigida en ese entonces por un militar en activo, el Gral. Rafael Macedo de la Concha, quien a la postre sería relacionado con personajes implicados en la represión de la década de los setentas<sup>22</sup>. Por ésta y otras razones, la Femospa enfrentó diversas descalificaciones desde el momento

20 Cfr. Capítulo 3. También, Centro Prodh, Informe “Atenco: Estado de Derecho a la Medida”, 10 de mayo de 2006. Puede consultarse en [www.centroprodh.org.mx](http://www.centroprodh.org.mx)

21 Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales de Naciones Unidas (E/CN.4/2000/3/Add.3 párr. 23).

22 Con relación a este punto, Sergio Aguayo Quezada documentó las relaciones del entonces Procurador General de la República, Gral. Rafael Macedo de la Concha, con funcionarios investigados por delitos del pasado. Cfr. “Conflicto de intereses”, artículo publicado por Sergio Aguayo en el periódico Reforma, 30 de abril de 2003.



mismo de su creación: se criticó la ambigüedad de su mandato; el escaso y poco calificado empleo del derecho internacional de los derechos humanos; la falta de capacitación del personal; y la ausencia de una estructura interdisciplinaria *ad hoc* para investigar crímenes ocurridos varias décadas atrás<sup>23</sup>.

Con este inicio, era previsible que el rumbo de la Femospa sería accidentado. Sin embargo, pocos podían pronosticar un fracaso tan estrepitoso como el que se observa al final del sexenio. Sergio Aguayo, especialista en el tema, ha insistido en que la Femospa sirvió para decretar “una amnistía de facto”<sup>24</sup> en detrimento de los derechos, individuales y colectivos, a la justicia y a la verdad.

Tras varios años de actuar como coadyuvantes en investigaciones ministeriales a cargo de la Femospa, la valoración del Centro Prodh no es diferente. En las investigaciones concernientes a las desapariciones forzadas de cinco miembros de la familia Guzmán Cruz, de Alicia de los Ríos, de David Jiménez Frago y a la ejecución extrajudicial de Diego Lucero, la justicia integral no ha llegado (ver Anexo). En el proceso, hemos podido documentar ampliamente las limitaciones de la Femospa, constatando que muchas de ellas repiten los patrones de otras instancias con las que el sistema mexicano de procuración y administración de justicia intentó investigar y procesar, infructuosamente, graves violaciones a derechos humanos<sup>25</sup>.

No obstante, el Fiscal en reiteradas ocasiones ha querido mostrar lo contrario, contando con el aval del Procurador General de la República<sup>26</sup>. El gobierno foxista ha insistido en que la Fiscalía ha cumplido sus objetivos, y Carrillo Prieto se ha ufanado de lo que llama “los seis logros principales” de la Femospa<sup>27</sup>. Para dar mayor sustento a este balance y mostrar al mismo tiempo las similitudes que el fracaso de la Femospa presenta con otros casos en los que ha prevalecido la impunidad, hemos querido contrastar nuestra evaluación con los seis resultados que la propia Femospa presenta a finales de sexenio. Enseguida, los transcribimos junto con nuestra valoración de cada uno de ellos y agregamos, al final de esa enumeración, un desglose de los puntos de coincidencia que el Centro Prodh encuentra con otros casos de denegación de justicia.

**A las desapariciones forzadas de cinco miembros de la familia Guzmán Cruz, de Alicia de los Ríos, de David Jiménez Frago y a la ejecución extrajudicial de Diego Lucero, la justicia integral no ha llegado.**

### Primer resultado

*La consignación de las averiguaciones previas relativas a los casos del 10 de junio de 1971 y al 02 de octubre de 1968.*

Como parte de su mandato, la Femospa inició la investigación de las represiones a estudiantes ocurridas el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco y el 10 de junio de 1971 en San Cosme. Desde el inicio se hicieron críticas a la estrategia jurídica de

<sup>23</sup> En teoría, la estructura de la Femospa buscaba ser flexible y, por este motivo, se decidió en función de tres ejes: 1) el eje jurídico ministerial, integrado por el programa ministerial “A”, encargado de investigar las desapariciones forzadas; el programa ministerial “B”, encargado de investigar las masacres del 2 de octubre y del 10 de junio; y el programa ministerial “C”, encargado de investigar las denuncias que no fueran competencia de los otros dos programas; 2) el eje de análisis de información e investigación documental, encargado del esclarecimiento histórico; y 3) el eje de cooperación, de participación ciudadana y vinculación institucional, encargado de los enlaces con la sociedad civil. En la práctica, sin embargo, el eje ministerial se impuso sobre los otros, adquiriendo la perspectiva jurídica un peso específico preponderante en la toma de decisiones. Al quedar las decisiones de relevancia en manos de profesionistas del derecho formados en los estrechos criterios de la PGR, se perdió la posibilidad de impulsar un verdadero trabajo interdisciplinario.

<sup>24</sup> Aguayo, Sergio y Treviño Rangel, Javier, “Ni verdad ni justicia”, Revista Proceso, Noviembre 12 de 2005.

la Femosp, consistente en integrar y presentar ambos casos como “genocidio”. La crítica no era, en la mayor parte de las ocasiones, malintencionada: la dificultad de acreditar plenamente todos los elementos necesarios para calificar un hecho represivo como genocidio fue señalada en su momento por expertos cuyo interés dista de ser asimilable al de quienes buscaban perpetuar la impunidad<sup>28</sup>.

Independientemente de ello, el 24 de febrero del 2005, la Suprema Corte de Justicia determinó que el delito de genocidio por el cual la Femosp había consignado la averiguación previa de los hechos ocurridos el 10 de junio de 1971, ya había prescrito<sup>29</sup>. Sin embargo, mantuvo abierta la posibilidad de sancionar a ex funcionarios de alto nivel, como al ex presidente Luis Echeverría y a su secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia. A pesar de ello, el 26 de julio de 2005, un Tribunal Unitario del Distrito Federal exoneró a ambos ex funcionarios al considerar que la Femosp no había aportado elementos para configurar el delito de genocidio.

Respecto a los hechos cometidos el 02 de octubre de 1968, la Femosp consignó su investigación el 19 de septiembre del 2005 también por el delito de genocidio, sin considerar el precedente. Como era de esperarse, el juez negó las órdenes de aprehensión. La Femosp se inconformó e interpuso el recurso de apelación, solicitando a la Suprema Corte que conociera del asunto. Sin embargo, el 11 de enero del 2006 el Máximo Tribunal determinó no ejercer su facultad de atracción para conocer del caso, bajo el cuestionable argumento de que el asunto no revestía “trascendencia ni importancia jurídica”. Meses más tarde, el Magistrado al que le fue remitido el caso consideró que existían suficientes pruebas para considerar a Luis Echeverría como probable responsable de genocidio por los hechos de Tlatelolco y dictó una orden de aprehensión en contra del ex presidente. Aunque la Femosp intentó magnificar esta decisión<sup>30</sup>, lo cierto es que el logro fue fugaz: unos

25 Junto con otras organizaciones, en el Centro Prodh presentamos a lo largo del sexenio informes periódicos en los que analizamos a detalle el mal funcionamiento de la Femosp. Entre estos documentos, podemos citar los siguientes: *La verdad y la justicia: archivos pendientes en la Fiscalía Especial*, presentado en febrero de 2003 y realizado en coordinación con la Fundación Diego Lucero A.C., el Comité de Madres de Presos Políticos y Desaparecidos de Chihuahua, la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria A. C., Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. y Servicio y Asesoría para la Paz A.C.; el informe *Desapariciones Forzadas en México durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta* realizado en coordinación con las mismas organizaciones y presentado en octubre de 2003 durante el 118° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); el informe *La responsabilidad del Estado mexicano frente a los familiares y víctimas de la denominada Guerra Sucia* presentado ante la CIDH en marzo de 2004; y el informe *Los delitos del pasado, el acceso a la justicia y a la verdad: una cuenta pendiente del Estado mexicano. Balance anual de la actuación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado* presentado ante la CIDH en su 122° período de sesiones. La FEMOSP ha recibido copia de cada uno de estos informes y muchos de ellos pueden consultarse en: [www.centroprodh.org.mx](http://www.centroprodh.org.mx).

26 El 18 de abril de 2006, Daniel Cabeza de Vaca, Procurador General de la República anunció la desaparición de la Femosp, argumentando que esta ya había cumplido su objetivo. Cfr. Otero, Silvia, “Desaparecen la fiscalía contra ‘guerra sucia’”, Periódico *El Universal*, 19 de abril de 2006.

27 Cfr. Desplegado aparecido en el periódico *La Jornada* el 27 de enero del 2006. Para un informe oficial de los logros de la Femosp, véase: “Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000 – 2006”, Procuraduría General de la República, 2006. Consulte en línea hecha en septiembre de 2006 en el sitio: [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx).

28 Amnistía Internacional, Human Rights Watch y el Centro Internacional por la Justicia Transicional (ITCJ) señalaron en su momento la inconsistencia de esta estrategia. Sergio Aguayo resumió las críticas de la siguiente manera: “De acuerdo con la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, para que exista genocidio debe haber la “intención” de “destruir” a “un grupo nacional” si, y sólo si, éste comparte vínculos de tipo “étnico, racial o religioso”. El Fiscal Ignacio Carrillo Prieto argumentó que el asesinato de los estudiantes tenía como intención última la de “destruir un grupo nacional”. En su opinión, los 25 estudiantes podían ser considerados un “grupo nacional” porque compartían “un complejo de vínculos materiales y espirituales; un pasado histórico común, una cultura semejante y costumbres reconocidas”. Para resolver la ausencia de vínculos “étnicos, raciales o religiosos”, Carrillo Prieto amplió el concepto de genocidio afirmando que “en la civilización contemporánea, los motivos de persecución más frecuentes no son ya los religiosos, sino los políticos e ideológicos”. Si Carrillo Prieto fuera experto en ciencia política podría defender su razonamiento en algún seminario; como fiscal se equivocaba porque el genocidio político carece de sustento jurídico”. Aguayo, op.cit.

29 Las críticas a la estrategia seguida por el Fiscal no deben, a nuestro juicio, dejar al margen las que deben orientarse a las omisiones de los otros poderes del Estado. En este sentido, el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de genocidio volvió a mostrar un Poder Judicial poco comprometido con los más urgentes temas de la agenda de derechos humanos. En una deficiente

días después, el Juez Federal responsable del proceso dictó un auto de libertad a favor de Echeverría quien, por lo demás, permaneció todo momento en la comodidad de su domicilio. La proximidad entre estos avatares procesales y la elección presidencial levantaron la suspicacia de varios concedores del tema quienes no dudaron en establecer nexos entre uno y otro asunto<sup>31</sup>.

Hasta la fecha de redacción de este *Balance*, las matanzas del 02 de octubre de 1968 y del 10 de junio de 1971 siguen en la impunidad. Por si mismas, las consignaciones de ambos casos no pueden presentarse como resultados pues no se han traducido en justicia integral para las víctimas.

### Segundo resultado

*El fallo favorable de la Suprema Corte de Justicia sobre el cómputo correcto de la prescripción del delito de privación ilegal de la libertad que permite procesar a los responsables de la llamada guerra sucia.*

Durante el 2003, la Suprema Corte resolvió que el cómputo para determinar la prescripción del delito de privación ilegal de la libertad comienza a partir de que se determina el paradero de la víctima, y no a partir del momento en que se suscita el ilícito<sup>32</sup>. Como la propia Femospp señaló en su momento, el fallo abría el camino para que la estrategia jurídica seguida en los casos de desapariciones tuviera viabilidad.

Sin embargo, la Femospp no supo distinguir que esta estrategia presentaba limitaciones de inicio; a ella le iba implícita la caracterización de estos hechos como privaciones ilegales de la libertad y no como desapariciones forzadas de personas. La diferencia es relevante: el delito de privación ilegal de la libertad se encuentra legislado en el artículo 366 del Código Penal Federal mexicano como un delito común, mientras que la desaparición forzada es considerada a nivel internacional como un delito de lesa humanidad, cuando se comete en contextos de ataques sistemáticos a la población civil. La desaparición forzada<sup>33</sup> es una conducta pluriofensiva, que afecta no sólo la libertad sino también derechos como la integridad y seguridad personales, el debido proceso y el derecho a la vida; además, en este tipo de crímenes la responsabilidad es atribuible siempre a agentes estatales, no solo en tanto autores materiales sino también en cuanto responsables de negar sistemáticamente información sobre el paradero de las víctimas. Siendo tan sustantiva la diferencia entre una acusación por privación ilegal de la libertad y una por desaparición forzada, el fallo de la Corte difícilmente puede considerarse progresista desde la perspectiva de derechos humanos.

interpretación, el Máximo Tribunal estableció que la *Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad*, no era aplicable en el ámbito nacional a hechos denunciados antes de la entrada en vigor este instrumento; es decir, que la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad no opera en nuestro país. Santiago Corcuera Cabezut, especialista en derechos humanos y actual Presidente del Grupo de Trabajo de la Organización de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas, calificó la decisión de la SCJN como “una vergüenza” (Cfr. La Jornada, 5 de marzo de 2006).

30 En una inserción pagada que apareció en la prensa escrita del 10 de julio de 2006, la Femospp manifestó con grandilocuencia: “Nadie puede ignorar ni erradicar de nuestra memoria colectiva, que un presidente de la República, acusado de genocidio fue aprehendido y que permaneció en dicha situación, hasta que el día de ayer, el pasado sanguinario y corrupto volvió por sus fueros”. Cfr. La Jornada, 10 de julio de 2006.

31 Cfr. Carrasco Araizaga, Jorge. “Justicia Electorera”, Proceso, 4 de julio de 2006.

32 Recurso de apelación 174/2003, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de su facultad de atracción, luego de que fuera interpuesto por el Procurador General de la República en contra de una decisión del Juzgado Cuarto de Distrito en materia penal del estado de Nuevo León.

33 Para mayor referencia, ver: Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

No ocurrió lo mismo con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia en la Controversia Constitucional interpuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Ahí, el Máximo Tribunal consideró que la aplicación de la Convención Americana en materia de desaparición forzada no atentaba contra el principio constitucional de irretroactividad de la ley, puesto que por su propia naturaleza una desaparición seguía cometiéndose a lo largo del tiempo en tanto el paradero de la víctima no fuese determinado. Bien leída, la tesis posibilitaba a la Femospp para dejar de investigar secuestros y empezar a investigar desapariciones<sup>34</sup>. Sin embargo, el fallo nunca fue retomado por la Femospp como parte fundamental de su argumentación, lo que no impidió al Fiscal seguir hablando de que los agentes ministeriales a su cargo investigaban desapariciones forzadas.

Lo dicho sirve para mostrar que en la actuación de la Femospp la argumentación desde el derecho internacional de los derechos humanos ha sido escasa y pobre: los delitos del pasado no son investigados como delitos de lesa humanidad sino como delitos comunes. Por otra parte, si se considera también que hasta la fecha no existe ninguna sentencia condenatoria en contra de alguno de los responsables de los cientos de desapariciones forzadas, el resultado tal y como lo presenta la Fiscalía falta a la verdad.

### **Tercer resultado**

*La localización en Washington D.C. de Lucio Antonio Gallangos Vargas (Juan Carlos Hernández Valadez), desaparecido desde 1975.*

La Femospp ha ostentado como uno de sus principales logros la localización de Lucio Gallangos, quien tras la desaparición forzada de sus padres Roberto Gallangos Cruz y Carmen Vargas Pérez, fue adoptado por otra familia en 1975. Tal “resultado” parece justificado: de las casi 600 desapariciones que la Femospp conoció, el de Gallangos es el único caso en el que se logró la determinación del paradero de una víctima. Sin embargo, la versión de los familiares más involucrados en la búsqueda hace dudar de la ostentación de la Femospp. De acuerdo con Aleida Gallangos, hermana de Lucio, fueron sus propios esfuerzos -y no los del Estado- los que permitieron la ubicación del “desaparecido”. En medios de comunicación, Aleida Gallangos ha sostenido que su búsqueda no fue apoyada por la Femospp y que más útil resultó para este fin el auxilio de quienes fueron compañeros de sus padres; inclusive, ella ha llegado a señalar que la Femospp entorpeció su búsqueda<sup>35</sup>. Se trata, pues, de un logro ajeno al trabajo del Fiscal.

### **Cuarto resultado**

*La consignación de los ex titulares de la Dirección Federal de Seguridad, policía política del autoritarismo, Miguel Nazar Haro y Luis de la Barreda Moreno.*

La Femospp presenta como uno de sus principales logros las consignaciones de dos ex directores del órgano que controló la policía política mexicana, la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Sin embargo, hasta ahora ha fracasado en lograr procesamientos exitosos contra estos funcionarios por lo que las consignaciones difícilmente pueden presumirse como logros. Luis de la Barreda Moreno, después de evadir la justicia por varios años, se “entregó” a finales de junio de

34 Cfr. Controversia Constitucional 33/2002.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.- 29 de junio de 2004.- Unanimidad de nueve votos (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: Juan Díaz Romero.- Tesis Jurisprudencial 48/2004

35 Cfr. “Aleida y Lucio: historia de un reencuentro”, Noticieros Televisa, enero 11 de 2005.

2006 a sus captores cuando su estado de salud no le permitió continuar en calidad de prófugo<sup>36</sup>; casi en el acto, le fueron dictados autos de libertad en al menos nueve cargos que la Femosp no pudo sustentar. Por su parte, Miguel Nazar Haro enfrenta los procesos penales que se le siguen desde su domicilio particular<sup>37</sup>. Por si esto no fuera poco, se le dictó un auto de libertad que lo exoneró de responsabilidades en uno de los casos con mayor carga simbólica de la represión de los años setenta: el de Jesús Piedra Ibarra, hijo de doña Rosario Ibarra de Piedra quien, como parte del Comité Eureka, durante muchos años ha representado la voz de las madres que exigen justicia para sus hijos desaparecidos. Entrevistada por la prensa tras la absolución de uno de los responsables de la desaparición de su hijo, la activista declaró: “Desde la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) nos dimos cuenta del contubernio del Fiscal Carrillo Prieto con el interés del gobierno foxista de que solamente se supiera a escala internacional que México estaba haciendo cosas por castigar a ex represores; pero hoy ha quedado al descubierto esa farsa”<sup>38</sup>.

### Quinto resultado

*La obtención de veinte órdenes de aprehensión, de las cuales la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República (PGR), sólo ha cumplido doce.*

La Femosp presenta como resultado la obtención de veinte órdenes de aprehensión, sin mencionar si éstas se han cumplido o no. Al respecto, cabe recordar que en reiteradas ocasiones, sin dar mayores pruebas y sin presentar las denuncias correspondientes, el Fiscal Carrillo Prieto manifestó que debido a un “conflicto de intereses” la Agencia Federal de Investigaciones, instancia encargada de cumplimentar las órdenes de aprehensión, había realizado su labor con negligencia y había propiciado la evasión de la justicia de quienes la Fiscalía acusaba. Con ello, Carrillo Prieto puso en tela de duda la voluntad política de la PGR para facilitar las labores de la Femosp<sup>39</sup>.

De ser ciertas las acusaciones, en su afán por deslindarse, el Fiscal pasó por alto que en tanto responsable último de la Femosp y en tanto funcionario público adscrito a la misma Procuraduría, es corresponsable del cabal procesamiento de las personas a las que señale como probables responsables de los delitos que investiga.

Independientemente de esto, resulta sintomático que la Femosp se ufane de haber obtenido veinte órdenes de aprehensión cuando sólo doce de estas se han cumplimentado, y cuando hasta ahora ninguna de ellas ha derivado en un deslinde de responsabilidades penales en contra de los detenidos.

36 Cfr. Gómez, Francisco, “Se entrega De la Barreda, ex director de la DFS”, El Universal, 30 de junio de 2006. La nota consigna: “El exdirector de la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS), Luis de la Barreda Moreno, se entregó a elementos de la Agencia Federal de Investigaciones (...) Su entrega se debió al deteriorado estado de salud, que se vio complicado por su avanzada edad”.

37 Nazar Haro, como otros funcionarios señalados por la Femosp por su participación en los delitos del pasado, fue beneficiado por una reforma legislativa que permite a los mayores de setenta años enfrentar sus procesos penales en “prisión preventiva domiciliaria”. La iniciativa, que en el proceso legislativo fue presentada como una reforma humanitaria, era aparentemente guiada por un propósito menos noble: al no exceptuar del beneficio a quienes son acusados por la comisión de crímenes de lesa humanidad, los legisladores mostraron su intención de evitar a toda costa que algunas de las personas señaladas como presuntos responsables de delitos de lesa humanidad durante la guerra sucia -particularmente el ex presidente Luis Echeverría- llegaran a prisión. Aunque sobra decir que no hay posibilidades de probar fehacientemente el dolo de los legisladores para beneficiar a los violadores de derechos humanos del régimen priísta, lo cierto es que todo apunta a que así fue. Analistas como Sergio Aguayo han calificado esta reforma como una “protección jurídica adicional para los violadores de derechos humanos” y han responsabilizando directamente a las fracciones del PRI y del PAN por su aprobación. Cfr. “Ni verdad ni justicia”, op. cit.

38 Cfr. Méndez Ortiz, Alfredo, “Seguiré la búsqueda de mi hijo, pese a cerrarse la vía judicial: Rosario Ibarra”, La Jornada, 14 de junio de 2006.

39 Entrevista con Dr. Carrillo Prieto: “por los conflictos de intereses que hay en el interior del gobierno, y porque en el Poder Judicial federal existe un reducto de resistencia al cambio. Ahí, se ubican los focos rojos. En las zonas del Poder Judicial federal. Ahí está el reducto de la resistencia al cambio, prevalece el conflicto de interés, por más que se han modernizado el nombre y sus instalaciones”. Periódico La Jornada, 07 de octubre de 2005. En medios de comunicación se difundió que el comandante Luis Cárdenas Palomino, director de Investigación Policial de la Agencia Federal de Investigación (AFI), era el principal responsable de la búsqueda de Luis de

**Sexto resultado**

*El Informe Histórico a la sociedad mexicana, sobre los movimientos sociales y políticos del pasado, que el presidente Vicente Fox presentará para emprender el proceso de reconciliación nacional.*

Como señalamos párrafos arriba, el diseño institucional de la Femospa preveía un eje de análisis de información. Con el paso del tiempo, éste derivó en una Dirección de Investigación y Análisis Documental. Inicialmente, el mandato de esta área fue tan vago como el de la propia Fiscalía, pero después de varias vicisitudes más relacionadas con lo penosamente anecdótico que con el trabajo sustantivo de esclarecimiento histórico del pasado autoritario<sup>40</sup>, el trabajo de la Dirección fue decantándose hacia la elaboración de un informe histórico sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos en el pasado inmediato. A partir de 2005, los esfuerzos de su personal se encaminaron a la elaboración de lo que el Fiscal en algún momento llamó el “libro blanco” de la represión en México<sup>41</sup>.

Sin embargo, además de que quien quedó a cargo del área no contaba con especialización en el tema<sup>42</sup>, las condiciones de trabajo del personal contratado para este fin fueron adversas. Los investigadores de la Fiscalía denunciaron que laboraron sin contratos, sin sueldos y con la animadversión permanente del Programa Ministerial<sup>43</sup>. Por si esto no bastara, el trabajo lo llevaron a cabo sin asesoría externa y sin buscar el respaldo de actores relevantes en el tema; el sigilo no fue muy diferente al que rodeó a las averiguaciones ministeriales de la Femospa.

No obstante, en medio de las condiciones más adversas, gracias al tesón de una parte del equipo de investigadores, la Dirección de Investigación terminó redactando un borrador de informe histórico en diciembre de 2005, al que titularon “*¡Qué no vuelva a suceder!*”. En sus declaraciones públicas, el Fiscal se refería al informe con grandilocuencia y sostenía que su presentación daría pie a “la reconciliación nacional”<sup>44</sup>; sin embargo, al interior de la Femospa, comenzó a entorpecer su publicación<sup>45</sup>.

**La Fiscalía ha pasado por alto que los hechos por ella investigados constituyen delitos de lesa humanidad.**

la Barreda Moreno y se supo que está emparentado con el abogado Marcos Castillejos, quien forma parte del equipo de defensa de De la Barreda. Noticieros Televisa, 03 de mayo del 2005.

40 Entre estas, el auge y la caída de la titular del Área, Ángeles Magdalena, quien terminó por dejar la Femospa en medio de descalificaciones personales mutuas entre ella y el Fiscal Carrillo Prieto, sin haber realizado los aportes que se habrían esperado de su gestión. Carlos Montemayor, “Fiscalía especial: un balance I”, La Jornada, 29 de abril de 2006.

41 En oposición al “libro negro”, como se conoció el manual escrito por el Gral. Mario Arturo Acosta Chaparro: “Movimiento subversivo en México. Manual de ambientación contrainsurgente del Ejército Mexicano”, publicado por la Secretaría de la Defensa Nacional en 1990.

42 El Dr. José Sotelo Marbán, quien profesionalmente se ha desempeñado en la CNDH y en la PGR, sin contar en su haber con publicaciones historiográficas especializadas. Cabe mencionar que el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas lo ha responsabilizado por omisiones en la investigación de las actividades de los grupos paramilitares en el Estado de Chiapas, mientras el Dr. Sotelo fungió como Coordinador de la Unidad Especializada para la Atención de Delitos Cometidos por probables Grupos Civiles Armados de la PGR. Con su silencio, ha señalado el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Sotelo ha sido “cómplice de los delitos de lesa humanidad cometidos contra la población indígena en el conflicto armado en Chiapas”. Cfr. Correo Ilustrado de La Jornada del 17 de marzo de 2006, carta de Blanca Martínez, Directora de ese Centro.

43 Mosso, Rubén, “Demandan a Fiscalía del Pasado”, Milenio, 3 de marzo de 2006. También: Méndez Ortiz, Alfredo, “Ex investigadores acusan a Carrillo Prieto de violar sus derechos laborales”, La Jornada, 3 de marzo de 2006.

44 En el documento institucional “Resultados principales 2002 – 2004”, la Femospa hablaba de “ir por las tres erres”: la “resolución jurídica, la reconstrucción histórica, y la reconciliación nacional”.

45 Medellín, Jorge, “Informe sobre ‘guerra sucia’ circula en internet”, El Universal, 28 de febrero de 2006. En el encabezado se lee: “Acusa al Estado de genocidio; el fiscal intenta ‘limpiar’ el texto, según ong”.



Finalmente, después de meses de incertidumbre, en febrero del 2006 una versión preliminar del informe fue filtrada a prensa y publicada por diversos medios de comunicación nacionales e internacionales. Aunque el borrador presentaba las limitaciones propias de un trabajo en ciernes, el trabajo de documentación sentaba las bases para el reconocimiento de la responsabilidad estatal en la comisión de crímenes de lesa humanidad en los años sesenta, setenta y ochenta<sup>46</sup>. No obstante, hasta la fecha de redacción de este *Balance*, el informe no ha sido presentado públicamente por ninguna instancia oficial y su destino permanece incierto. Organizaciones internacionales, como la estadounidense National Security Archive, han advertido que el rezago de la presentación oficial del informe puede obedecer a un intento, orquestado por la Procuraduría General de la República y la propia Femosp, de “limpiar” el documento; es decir, de eliminar del documento los señalamientos más contundentes sobre las violaciones a derechos humanos cometidas en la época, particularmente en lo que concierne al papel del Ejército mexicano.

Para Human Rights Watch (HRW), el borrador de informe circulado en medios es “quizá el logro más sustancial”<sup>47</sup> de la Femosp en el sexenio. No obstante como la propia organización observa, el informe es también “la muestra más clara de que la Fiscalía podría haber hecho mucho más”<sup>48</sup>. La oscuridad en la que se han tomado las decisiones sobre su publicación, así como el probable intento de “suavizar” su contenido, bastan para situar en su justa dimensión este “resultado” de la Femosp.

Como este recuento hace ver, los resultados que la Femosp ha presentado a la opinión pública distorsionan lo que en los últimos años ha ocurrido; uno a uno, los resultados oficiales caen por su propia falta de contenido cuando se observa a detalle el escaso avance en la vigencia de los derechos a la verdad y a la justicia en los casos de delitos de lesa humanidad. De ahí que una especialista en el tema como Kate Doyle plantee: “Los mexicanos mirarán retrospectivamente hacia la oficina del fiscal especial, creada por el Presidente Fox para investigar los crímenes de la guerra sucia, y se preguntarán si estaba predestinada al fracaso desde su diseño”<sup>49</sup>.

¿Qué queda del trabajo de la Femosp después de desvirtuar uno por uno sus supuestos resultados? Un cúmulo de deficiencias, muchas de ellas estructurales, que perpetúan la impunidad; falencias similares a las de otras fiscalías especiales que, como supo observar la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales de las Naciones Unidas, evidencian problemas profundamente arraigados con respecto a la impunidad. Entre estos, destacamos los siguientes:

### 2.1 Supremacía de la jurisdicción militar sobre la civil

La Femosp ha sido complaciente con los mandos castrenses, omitiendo investigar a fondo su responsabilidad en los delitos del pasado. A pesar de los indicios que los señalan como responsables de graves violaciones a derechos humanos, la Femosp no ha logrado que ningún militar sea llevado ante tribunales civiles ni ha logrado acceder plenamente a los archivos militares. El propio Fiscal ha dado su respaldo público a las fuerzas armadas<sup>50</sup>, secundando una Ley de Amnistía propuesta por Clemente Ricardo Vega, Secretario de la Defensa Nacional<sup>51</sup>. Las declaraciones del Fiscal perpetúan la

46 Desde febrero del 2006 el informe *¡Qué no vuelva a suceder!* puede consultarse en el sitio: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB180/index.htm>

47 HRW, *El cambio Inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, 2006, p. 70.

48 Ibid.

49 Doyle Kate, “Una verdad en construcción”, Proceso, 11 de junio de 2006.

50 “El Ejército fue utilizado por el poder civil para lograr sus propósitos, para destruir a la disidencia armada y lo relacionado con ella en los años setenta. El Ejército como institución, penalmente no puede tener responsabilidades, porque ni histórica ni orgánicamente participó en todo como una institución. Una parte del Ejército fue utilizada por el poder civil para conseguir esos propósitos. Hay que

incapacidad que históricamente ha mostrado el estado mexicano para sancionar a los militares responsables de violaciones a derechos humanos. Como ocurrió en la masacre de El Charco, la imposición de la jurisdicción militar por encima de la civil en investigaciones concernientes a violaciones graves a derechos humanos conlleva la exoneración de los perpetradores.

## 2.2 Ausencia de reparación integral a víctimas y familiares

La obligación a cargo del Estado de reparar el daño ha sido afrontada erráticamente. La Femosp se ha limitado a proponer, entre algunos de los afectados, una indemnización pecuniaria -sin la prudencia que una propuesta de esta naturaleza requeriría-, dejando de lado otros aspectos como el reconocimiento de la responsabilidad estatal<sup>52</sup>. La propuesta de la Fiscalía, publicitada en abril de 2005, no toma en cuenta el lucro cesante ni el daño emergente para determinar el daño material<sup>53</sup>; tampoco incluye medidas de no repetición. Mucho menos considera una indemnización justa para establecer el daño moral en cada caso particular. De acuerdo con los estándares internacionales, dichos aspectos son indispensables en una reparación integral del daño.

Familiares, organizaciones y víctimas manifestaron su rechazo, señalando que la propuesta de indemnización “muestra que el presidente (Vicente) Fox no tiene un verdadero compromiso con la justicia ni intención de acabar con la impunidad y en cambio quiere liquidar el asunto para presentarlo como logro del sexenio, comprando, sobornando, repartiendo puestos y dinero para callar la dignidad de nuestra lucha”<sup>54</sup>. Como en el caso Aguas Blancas, la asunción de la responsabilidad estatal a través de la reparación integral del daño se escamotea y, como magro sustitutivo, se recurre a “indemnizaciones” o “ayudas humanitarias” cuyo propósito dista de ser la procuración de justicia.

## 2.3 Irregularidades administrativas

Reiteradamente se ha señalado en prensa una posible malversación del presupuesto de la Femosp. Hasta ahora, no han sido desmentidas las versiones que afirman la existencia de cinco procedimientos abiertos en la Secretaría de la Función Pública contra cerca de 90 funcionarios de de la Fiscalía por el uso de 50 millones de pesos destinados a actividades de “seguridad nacional” que presuntamente habrían sido gastados en otros rubros<sup>55</sup>. La documentación de estas irregularidades

**...el México que no necesita rendir cuentas volvió a triunfar, a reafirmarse y a mostrar las debilidades de nuestra democracia...**  
**Lorenzo Meyer**

tener muy claro que el Ejército no diseñó, no inventó, no promovió, no provocó; esto es, hasta ahora lo que aparece de las investigaciones”. Periódico La Jornada, 30 de enero de 2003. Entrevista con el Fiscal.

51 El día 26 de mayo del 2004 el Fiscal Ignacio Carrillo Prieto afirmó que la propuesta de una Ley de Amnistía respecto de lo sucedido, desde 1968 y hasta los años 80, era un esfuerzo “loable” de parte del Titular de la Secretaría de la Defensa Nacional ya que bajo sus propias palabras “México requiere de la reconciliación de sus ciudadanos con el Ejército”.

52 El Fiscal Especial anunció que solicitaría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 200 millones de pesos para indemnizar pecuniariamente a familiares y víctimas. Para los casos de desapariciones forzadas, propuso 365 mil pesos para cada caso; para quienes fueron presos políticos, 219 mil pesos para cada caso; para las ejecuciones extrajudiciales, 365 mil pesos para cada caso. El Fiscal identificó también a 50 “víctimas de genocidio” que recibirían 365 mil pesos.

53 De acuerdo con la jurisprudencia del sistema interamericano, el daño material en las desapariciones forzadas es de carácter propiamente pecuniario, y lo integran el lucro cesante y el daño emergente. El primero se determina con cálculo de los ingresos que la víctima proyectivamente debió haber percibido de no ser desaparecida; el segundo, con los perjuicios causados a familiares partir de la desaparición.

54 González Ruiz, Enrique. Revista Proceso, 29 de junio del 2005.

55 Gutiérrez Vega, Mario, “Un fiscal en apuros”, Reforma, 11 de junio de 2006. El encabezado de la nota es sugerente: “Sólo le quedan dos pendientes: resolver el pasado y esclarecer el presente”.

ha sido una preocupación constante de la opinión pública y, lamentablemente, ha distraído la atención de los aspectos centrales del mandato de la Femosp: justicia y verdad para las víctimas de los delitos del pasado. Al respecto, el historiador y analista Lorenzo Meyer señaló hace poco: “La razón de dar vida a la nueva fiscalía era fincar responsabilidades a Luis Echeverría y al resto de los responsables de los crímenes de Estado antidemocrático de los 1960 y 1970. Al final, y tras gastar más de 100 millones de pesos en ese aparato burocrático sólo en los dos últimos años, la Femosp no logró nada, absolutamente nada positivo y sí algo negativo, pues el México que no necesita rendir cuentas volvió a triunfar, a reafirmarse y a mostrar las debilidades de nuestra democracia”<sup>56</sup>. Como había ocurrido antes con otras fiscalías especiales, las irregularidades administrativas de la Femosp ensombrecieron más su menguada actuación.

## 2.4 Desconocimiento del derecho internacional de derechos humanos

Como señalamos arriba, la actuación de la Femosp, sobre todo en cuanto a las desapariciones forzadas, se ha caracterizado por un conocimiento pobre del derecho internacional de los derechos humanos. La Fiscalía se ciñe, en lo fundamental, al marco del derecho penal mexicano y deja de aplicar los estándares más altos de protección a los derechos humanos, tal y como se establecen en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, la *Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, la *Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas*, la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y de Abuso de Poder*, entre otros.

La Fiscalía ha pasado por alto que los hechos por ella investigados constituyen delitos de lesa humanidad y que, siendo esta su naturaleza, requieren una argumentación cimentada en el derecho internacional de los derechos humanos. Otras experiencias, ignoradas por la FEMOSPP, muestran que la investigación de violaciones sistemáticas a los derechos humanos en contextos de represión política requiere una argumentación internacionalista para su conceptualización, investigación y sanción. Ejemplos claros de las fallas en las estrategias jurídicas de la FEMOSPP son las consignaciones por el delito de “*privación ilegal de la libertad en su modalidad de plagio o secuestro*”, establecido en el Código Penal Federal, y no por “*desaparición forzada de personas*”, tal y como lo faculta la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la legislación nacional vigente, y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con esta omisión, la Femosp se asimila aún más a otras fiscalías similares que, en su renuencia por acudir a fuentes de derecho más adecuadas para la investigación de violaciones graves a derechos humanos, terminan adoptando criterios formalistas que facilitan el trabajo de la defensa de los perpetradores y encubren la responsabilidad de los mandos altos.

## 2.5 Ausencia de resultados

Hacia el final del sexenio, sectores amplios y actores representativos coinciden en la percepción de que la Femosp no ha alcanzado avances sustantivos en la vigencia de los derechos a la justicia y a la verdad con respecto de los delitos de lesa humanidad cometidos en el pasado. Para activistas como Rosario Ibarra de Piedra la conclusión es clara: “La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado siempre fue una farsa, una maniobra de mercadotecnia”<sup>57</sup>. De igual manera, especialistas como Sergio Aguayo subrayan que “Hay un problema de percepción muy agudo, porque el

56 Meyer, Lorenzo. “Muere lo valioso, subsiste lo indeseable”. Reforma, Agenda ciudadana, 26 de enero del 2006.

57 Madrid, Lemic, “Liberan a dos implicados en el caso Piedra Ibarra”, Excélsior, 22 de mayo de 2006.

fiscal hizo sus declaraciones, textos, desplegados y cartas, donde insiste en lo mucho que ha logrado, mientras que los familiares de las víctimas, ex líderes estudiantiles y analistas, además de organismos internacionales, tenemos una visión que oscila entre la frustración, la sorpresa y el escepticismo por lo que no se hizo y por los razonamientos del fiscal [...]”<sup>58</sup>.

Quizá es este aspecto el que mejor muestra las similitudes entre la Femosp y otros intentos análogos, con respecto de los “problemas profundamente arraigados con respecto a la impunidad de los infractores de los derechos humanos”. La Fiscalía para los delitos del pasado no logró revertir la impunidad de manera significativa como tampoco lo hicieron, en su momento, las fiscalías especiales para los casos Acteal y Aguas Blancas, o la Fiscalía especial para la atención de delitos cometidos contra las mujeres en Ciudad Juárez. Se trata, como hemos dicho, de un eslabón más en la larga cadena de impunidad que arrastra el sistema mexicano de procuración e impartición de justicia. El fracaso de la Femosp hoy es el fracaso de quienes investigaron Aguas Blancas ayer y, de no ser corregido el rumbo, de quienes mañana investigarán la toma de Atenco. No en vano Lorenzo Meyer ha sostenido: “Como colectividad, tenemos la necesidad y el deber de conocer y difundir lo que ocurrió hace tres y cuatro decenios y pasar un juicio ético y político contundente sobre ello. Mientras no lo hagamos, los grandes crímenes del Estado mexicano serán crímenes sin castigo y sus fantasmas nos seguirán acompañando e intranquilizando”<sup>59</sup>.

**Luego de desvirtuar uno por uno los *supuestos resultados*, sólo queda *un cúmulo de deficiencias* -muchas de ellas *estructurales*- que *perpetúan la impunidad*.**

### 3. Recomendaciones del Centro Prodh y conclusiones

Al término del sexenio, es posible afirmar que ni la alternancia en el Ejecutivo Federal ni la creación de la Femosp contribuyeron a revertir significativamente la impunidad que prevalece en los casos más emblemáticos de graves violaciones a derechos humanos en México. Los pobres resultados que arroja a varios años de su creación la Fiscalía son la muestra más reciente de un sistema que reiteradamente se ha mostrado incapaz y negligente cuando debe procurar justicia en favor de quienes han sido víctimas de los más condenables atentados en contra de la dignidad humana.

Con ello, permanecen en estado de incumplimiento las recomendaciones que en el pasado distintas instancias internacionales de derechos humanos han hecho al Estado Mexicano. En el tema que nos ocupa, basta con señalar las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias que en su visita a México en 2002 recomendó: “Revisar de manera extensiva los casos de abusos en el pasado en los que ha habido detenciones arbitrarias de personas en el contexto de movimientos sociales y otros [...] Las condiciones de apertura democrática en México ayudan a otro tipo de participación social que se debe estimular. Además, dado que las desapariciones forzadas cometidas por militares en el pasado constituyen graves violaciones a derechos humanos, deben ser competencia de la jurisdicción civil ordinaria”<sup>60</sup>. En el mismo sentido, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* de la oficina

58 Entrevistado por el periodista Jorge Cisneros, “Enfrentados por la misma causa”, Semanario La Revista, 23 de enero de 2006.

59 Meyer, Lorenzo, “Crimen sin castigo”, Reforma, 15 de junio de 2006.

60 Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de Naciones Unidas, acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002) párr. 72f.

en nuestro país del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, recomendó entre otras cuestiones: “Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño”<sup>61</sup> y “promover la creación de comisiones independientes para el esclarecimiento de violaciones a derechos humanos cometidas en el pasado”<sup>62</sup>.

¿Cómo garantizar el cumplimiento de estas recomendaciones de cara al sexenio 2006 – 2012? En su informe “*El cambio inconcluso. Avances y retrocesos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*”, Human Rights Watch -coincidiendo en lo esencial con nuestro diagnóstico e insistiendo en que el tema debe seguir presente- recomienda: poner fin a la obstrucción de las investigaciones por parte de las autoridades castrenses; multiplicar las herramientas a disposición de los agentes del ministerio público para esclarecer los casos; y crear una comisión de la verdad<sup>63</sup>.

Por nuestra parte, hemos venido trabajando en la construcción de una posición de conjunto con otras organizaciones nacionales que han llevado casos ante la Femospp<sup>64</sup>. En ese proceso colectivo, la recomendación central que ahí ha sido formulada consiste en:

- a) Garantizar la permanencia de una fiscalía especializada para la investigación de delitos de los crímenes de Estado cometidos en el pasado, con presupuesto propio y previa depuración de personal, a fin de dar continuidad a los procesos judiciales y ministeriales iniciados.
- b) Crear para, coadyuvar con esta instancia, una comisión de esclarecimiento histórico, de mandato limitado temporal y materialmente, que consolide la investigación iniciada en el tema y que culmine con un informe oficial en que se reconozca plenamente la responsabilidad estatal en estos crímenes y donde se sienten las bases para la petición de perdón público a las víctimas y sus familiares.

Así mismo, siendo los crímenes del pasado una responsabilidad presente para el Estado en su conjunto, las organizaciones hemos considerado pertinente dirigir recomendaciones a otros actores. Éstas incluyen:

### Al Poder Legislativo:

- Que garantice la armonización de la legislación interna con los tratados internacionales en materia de crímenes de lesa humanidad; particularmente, que retire las reservas y declaraciones interpretativas impuestas a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada y a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad.
- Que legisle a la brevedad para restringir el fuero castrense en la investigación de graves violaciones a derechos humanos en aquellos casos en los que señale como perpetradores; así mismo, que refuerce los mecanismos subsidiarios de intervención de las autoridades federales en los estados en casos de probables violaciones graves a derechos humanos.

61 *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, OACNUDH, 2003. Recomendación 12.

62 *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, OACNUDH, 2003. apartado 2.1.4.6.

63 Op. cit., pp. 105 – 108.

## Al Poder Judicial:

- Que asuma un papel activo para asegurar el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones graves a derechos humanos, incorporando en su labor los estándares más altos en materia de protección a los derechos humanos.

Para el Centro Prodh, el cumplimiento de estas recomendaciones permitiría atacar de raíz la impunidad que prevalece en los casos más representativos de las violaciones a derechos humanos que en nuestro país se han cometido; igualmente, significaría avanzar en el diseño de mecanismos efectivos para la investigación de graves violaciones a derechos humanos. Ocuparse de ellas no puede ser un afán secundario para el gobierno entrante; en buena medida, se juega en ello la posibilidad de erradicar definitivamente de nuestro país estos atentados contra la dignidad humana. La impunidad que prevalece en la investigación de los delitos del pasado -pero también la que con el mismo rostro se ha impuesto en Acteal, Aguas Blancas y el Charco; en la investigación de la represión del 28 de mayo de 2004 en Guadalajara; en los casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez; y en la sanción a los responsables de la toma de Atenco- nos recuerda la vulnerabilidad real que enfrentamos todos y todas en una sociedad en la que estas prácticas pueden cometerse sin que la justicia llegue para las víctimas y la sanción para los responsables. No en vano la Corte Interamericana ha señalado que la impunidad propicia la repetición crónica de violaciones a derechos humanos<sup>65</sup>. Romper este círculo debe ser una prioridad para el gobierno entrante.

### ANEXO

#### Casos asumidos por el Centro Prodh ante la Femosp

#### La desaparición forzada de cinco miembros de la familia Guzmán Cruz

Entre los años de 1974 y 1976, cinco miembros de la familia Guzmán Cruz -el padre y cuatro hijos- fueron detenidos y desaparecidos por elementos de la Dirección Federal de Seguridad. Amafer Guzmán Cruz, fue detenido en la ciudad de Morelia, Michoacán; Armando Guzmán Cruz en ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México; José de Jesús Guzmán Jiménez -el padre- y Solón Adenauer Guzmán Cruz fueron detenidos en la comunidad de Tarejero, en Michoacán, de donde era originaria la familia; finalmente, Venustiano Guzmán Cruz fue detenido en Acapulco, Guerrero. Hasta la fecha no se sabe el paradero de ninguno de ellos. La CNDH determinó la existencia de elementos suficientes para acreditar la calidad de detenidos-desaparecidos de los miembros de la familia Guzmán<sup>66</sup>.

Tras la creación de la Femosp, la familia Guzmán y la Fundación Diego Lucero solicitaron la intervención del Centro Prodh para representarlos legalmente; la denuncia penal se presentó en el 2003. Desde entonces, el trabajo se concentró en la búsqueda de indicios sobre el paradero de los Guzmán y sobre la responsabilidad del Estado por su desaparición.

64. Cfr. "Compromisos quebrantados y justicia aplazada: Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000 - 2006", elaborado por el Comité 68, AFADEM, el Comité de Madres de Detenidos y Desaparecidos de Chihuahua, la Fundación Diego Lucero, Hij@s Nacid@s en la Tempestad, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y el Centro Prodh. Puede verse en: [www.centroprodh.org.mx](http://www.centroprodh.org.mx)

65 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos Bámaca Velásquez (Fondo), sentencia del 25 de noviembre de 2000, párr. 211; y "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) (Fondo), sentencia del 8 de marzo de 1998, párr. 173.

66 Recomendación 26/2001.



Las diligencias de la averiguación previa concluyeron durante el mes de agosto de 2005; desde entonces, el expediente se encuentra listo para ser presentado ante un juez penal. Para el Centro Prodh, la conclusión de la indagatoria suponía una coyuntura propicia para verificar el compromiso del Estado Mexicano en el procesamiento de los responsables de los delitos del pasado: en el expediente de los Guzmán se integraron elementos suficientes para acreditar plenamente que estos habían sido desaparecidos por agentes estatales; es decir, la Femospa tenía documentado, en un sólo expediente, cinco casos de desaparición forzada, todos cometidos contra miembros de una misma familia. Por ello, instamos públicamente a la Fiscalía para que consignara el caso como un crimen de lesa humanidad. Pese a ello, luego de que la Fiscalía descalificó públicamente la demanda del Centro Prodh<sup>67</sup> y de los familiares respondiendo que consignaría el caso como una “privación ilegal de la libertad”, el expediente de los Guzmán Cruz sigue aguardando que la Fiscalía encuentre “el momento político adecuado” para realizar la consignación<sup>68</sup>.

### La desaparición forzada de Alicia de los Ríos Merino

El 5 de enero de 1978 tuvo lugar un enfrentamiento entre miembros de la “Liga Comunista 23 de Septiembre” y agentes de la Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal, de la División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia y de la Dirección Federal de Seguridad. En el enfrentamiento murieron tres personas, Sergio López López, Antonio Solís Rodríguez y Pedro Contreras Gutiérrez. Además, fueron detenidas cinco personas; una de ellas era Alicia de los Ríos Merino.

Los familiares de Alicia ignoran su paradero desde entonces. Existen testimonios de diversas personas que la vieron en años posteriores y en lugares distintos. Algunos testigos afirman que al momento de ser detenida, Alicia de los Ríos se encontraba embarazada; inclusive, hay quien sostiene que efectivamente dio a luz a una niña en la Cárcel de Mujeres de Santa Martha Acatitla a finales de 1978. Como en el caso de la familia Guzmán, la CNDH estableció la existencia de elementos suficientes para sustentar la calidad de detenida-desaparecida de Alicia de los Ríos<sup>69</sup>.

Luego de la presentación de la denuncia penal en el año 2003, la familia de los Ríos con la colaboración del Centro Prodh, se han avocado a ofrecer pruebas sobre la desaparición forzada de Alicia de los Ríos Merino, así como a buscar indicios sobre su paradero y el de su hija. Después de tres años, el caso sigue en la etapa de averiguación previa ante la Fiscalía, y esperamos que en el 2006 se consigne el expediente. Como en el caso de la familia Guzmán Cruz, el Centro Prodh ha demandado que el caso se integre como una desaparición forzada y que se consigne con prontitud. Ninguna de estas demandas ha sido atendida; por el contrario, la dilación de justicia se ha impuesto en el caso.

### La ejecución extrajudicial de Diego Lucero Martínez

El 15 de enero de 1972, en Chihuahua, tuvo lugar un asalto bancario organizado por uno de los grupos que, tras los hechos del 2 de octubre de 1968 y del 10 de junio de 1971, habían optado por la clandestinidad. Entre los dirigentes se encontraba Diego Lucero Martínez, líder estudiantil, quien buscaba consolidar la conformación de un movimiento nacional de resistencia que articulara a diversos grupos obreros, campesinos, estudiantiles y populares.

67 Véase: “Descartan consignaciones por desaparición forzada”, Periódico El Universal, 29 de agosto de 2005.

68 Entrevista de los abogados del Centro Prodh con el agente del ministerio público a cargo de la averiguación previa.

Un día después, el 16 de enero, Diego Lucero fue detenido en la ciudad de Chihuahua; enseguida fue interrogado por elementos de la Dirección Federal de Seguridad. En las diligencias, Diego Lucero fue careado con otros de sus compañeros quienes lo reconocieron plenamente. Los testimonios coinciden en afirmar que Diego Lucero estaba con vida; sin embargo, las autoridades reportaron que el activista había resultado muerto ese mismo día. Las versiones de la Dirección Federal de Seguridad son contradictorias: en una primera narración establecen que Diego Lucero fue detenido el día 16 de enero de 1972 para ser trasladado al Cerro de la Cruz, en las afueras de Chihuahua, donde supuestamente había escondido una elevada suma de dinero dentro de una casa. En el mismo reporte se relata que cuando los elementos de la Policía Judicial recogían el dinero, Diego Lucero amagó a los agentes que lo escoltaban por lo que fue abatido.

No obstante, en otro informe de la propia Dirección Federal de Seguridad se relata que el 17 de enero del 1972 alrededor de las 02:00 horas, Diego Lucero fue sorprendido al tratar de ingresar a una casa de seguridad que estaba bajo vigilancia. De acuerdo con esta versión, al percatarse de la presencia de elementos policíacos, Lucero los atacó con un arma de fuego siendo herido mortalmente por dos elementos de la Policía Judicial.

Además de estas contradicciones, otros factores muestran la debilidad de las versiones oficiales: la entrega del cadáver a la familia Lucero fue condicionada a que el féretro permaneciera cerrado; los familiares desoyeron la condición de los agentes gubernamentales y, al hacerlo, descubrieron señales de tortura en el cuerpo de Diego. Convencidos de que Diego Lucero no murió en un enfrentamiento, su familia y el Centro Prodh presentamos ante la Femospa una denuncia por ejecución extrajudicial el 14 de abril del 2005<sup>70</sup>. Como en los otros casos, hemos coadyuvado con la Fiscalía para acreditar la responsabilidad del Estado; hasta ahora, el caso no ha sido consignado.

### La desaparición forzada de David Jiménez Fragoso

El día 7 de mayo de 1975, elementos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD) irrumpieron en un domicilio del Estado de México, donde se encontraban varios integrantes del Comité de Impresión de la “Brigada Roja” pertenecientes a la “Liga Comunista 23 de Septiembre”. En el operativo, fueron detenidos cuatro personas; entre ellas David Jiménez Fragoso, alias “Ramiro”. Además de su aporte como impresor, Don David se había involucrado en las actividades de la “Liga” como miembro de una familia que tuvo una participación destacada en el momento; sus hijos, Carlos Jiménez Sarmiento y David Jiménez Sarmiento, fueron participantes activos siendo este último uno de los dirigentes.

Los días posteriores a su detención, David Jiménez Fragoso fue sometido a diversos interrogatorios que quedaron registrados en documentos oficiales; precisamente, estas actas permiten ubicarlo con vida, bajo la responsabilidad de la DFS, hasta el 29 de mayo de 1975. Varios testigos afirman que David Jiménez Fragoso estuvo confinado en las Celdas del Cuartel del Batallón de Granaderos de Tlatelolco y en Campo Militar No. 1, en el Distrito Federal, entre los días 15 y 19 de junio de 1975. Este último día, las personas que habían sido detenidas junto con David Jiménez fueron presentadas ante el Ministerio Público pero en el grupo ya no se encontraba él. Desde entonces, su paradero es desconocido. En la información oficial el único documento que “explica” su desaparición data de 1979; en él la DFS refiere que David Jiménez Fragoso murió en

69 Recomendación 26/2001.

70 Un reportaje sobre la ejecución de Diego Lucero y la presentación de la denuncia puede consultarse en: “La oscura muerte de Diego Lucero” publicado por Víctor Ronquillo en la revista Milenio Semanal del 2 de mayo de 2005.

un accidente al oponer resistencia a su detención, el 7 de mayo de 1975. Las contradicciones en los expedientes de la DFS hacen pensar que desde junio de 1975, David Jiménez estuvo privado de su libertad u oculto en alguna cárcel; durante treinta años, las autoridades mexicanas se han negado a dar información sobre su paradero.

Además de ser un caso plenamente documentado de desaparición forzada, el de David Jiménez presenta una particularidad: evidencia el encono con que el Estado reprimió, como en el caso de los Guzmán Cruz, a una familia entera. A David Jiménez Fragoso se le identificó como “Don David”; más que una deferencia por su edad, se le llamaba así para distinguirlo de David Jiménez Sarmiento, su hijo y uno de los dirigentes de la Liga 23 de Septiembre. Según los testimonios, el involucramiento de Jiménez Fragoso en actividades clandestinas obedeció, sobre todo, a su preocupación por sus hijos David y Carlos, quienes participaban activamente en la “Liga”. El riesgo afrontado por ellos y el continuo hostigamiento de los agentes de la DFS, propiciaron la incorporación de Don David. Otros miembros de la familia Jiménez tomaron decisiones similares; a los hermanos David y Carlos Jiménez Sarmiento se agregarían Arturo Rivas Jiménez y Ángel Delgado Sarmiento, sobrinos de Don David; sus nueras Teresa Hernández Antonio y María Eugenia Calzada Flores; y su yerno Joaquín Porras Baños. De un modo u otro, todos fueron reprimidos: al final de la década de los setenta, cuatro miembros de la familia Jiménez habían muerto ejecutados, tres habían desaparecido y de los supervivientes, la gran mayoría había sufrido torturas o habían sido acosados por la policía política.

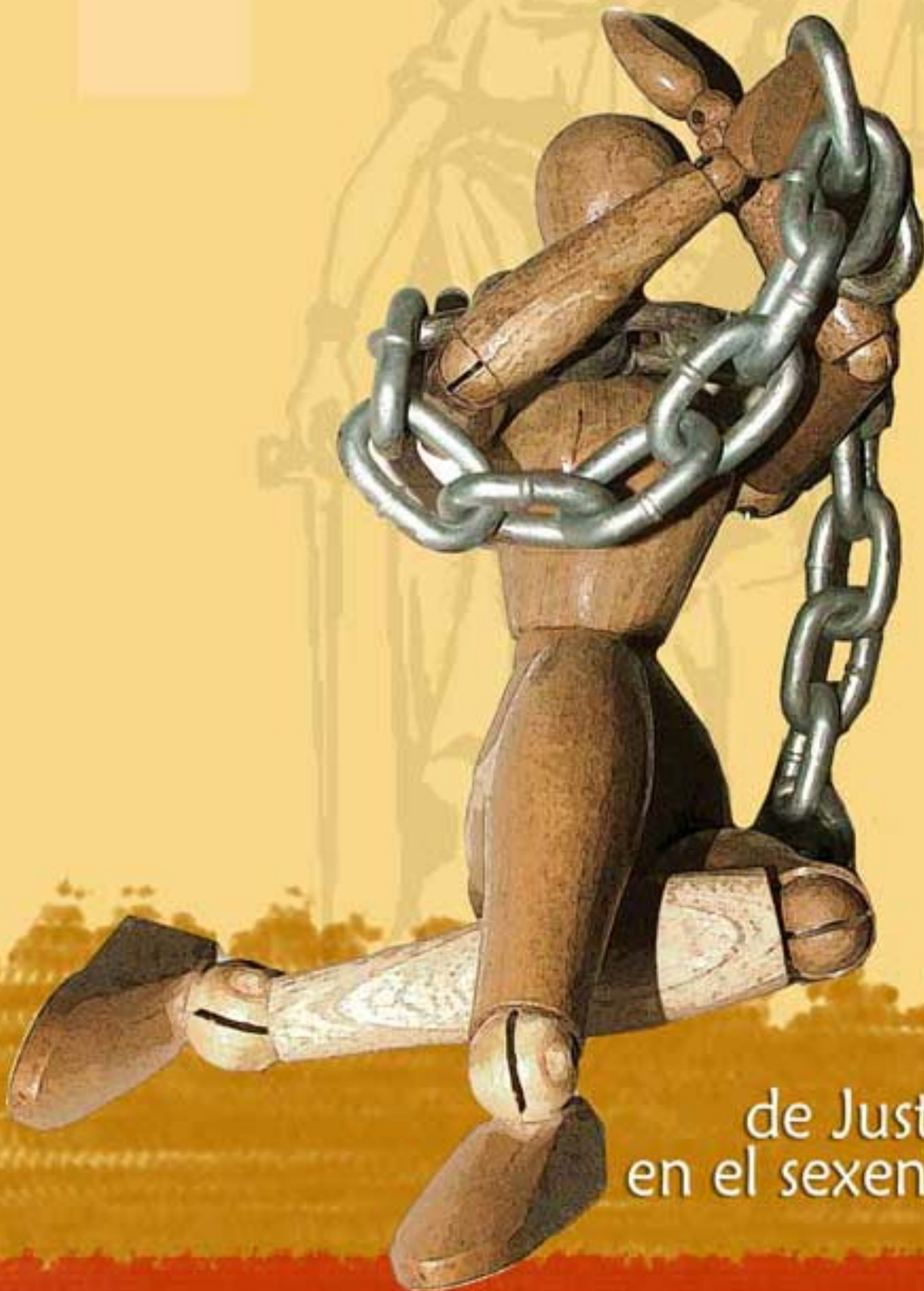
Arturo Rivas Jiménez, sobrino de Don David y ex miembro de la Liga, solicitó la intervención de la Fundación Diego Lucero y del Centro Prodh para interponer una denuncia por desaparición forzada ante la Femospp, lo que ocurrió el 15 de julio de 2005. Desde entonces ejercemos activamente la coadyuvancia, sin que hasta ahora el expediente se haya consignado.



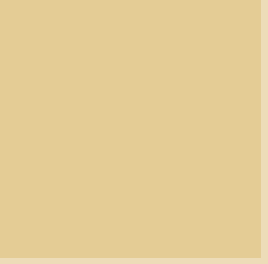
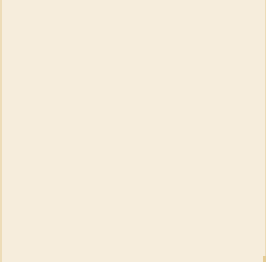
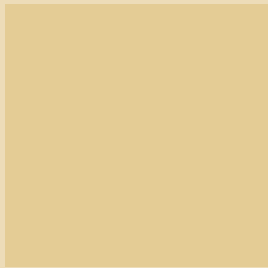
## CAPÍTULO II

Si el hombre fracasa  
en conciliar la justicia y la libertad,  
fracasa en todo.

Albert Camus



Sistema  
de Justicia Penal  
en el sexenio de Fox





## Capítulo II

# Sistema de Justicia Penal en el sexenio de Vicente Fox

### Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo realizar una somera revisión del estado que guarda el sistema de justicia penal en México, al término del sexenio de 2000 – 2006. El análisis lo hacemos desde la perspectiva de derechos humanos, entendiendo que la misión de las instituciones que conforman este sistema radica en garantizar los derechos de las personas en la resolución de disputas particulares y conflictos sociales.

Fue desde esta perspectiva que, en mayo del 2001 el Centro Prodh y el Lawyers Committee for Human Rights mostramos las principales deficiencias del procedimiento penal mexicano en el informe *Injusticia legalizada: procedimiento penal mexicano y derechos humanos*<sup>1</sup>. En ese momento, ambas organizaciones consideramos propicio y oportuno recomendar una reforma integral del sistema penal a las autoridades gubernamentales que iniciaban el sexenio. Nuestras recomendaciones, sin embargo, no fueron retomadas; a la fecha seguimos constatando prácticamente los mismos rezagos. En buena medida, el alto nivel de desconfianza de la población con respecto de los órganos encargados de investigar delitos, atender víctimas e impartir justicia se explica en función de la persistencia de estos aspectos deficientes.

Por ello, en este capítulo retomamos algunos de los puntos abordados en el informe mencionado, actualizándolo a la luz de lo que en el tema ha ocurrido durante el Gobierno de Vicente Fox. Como nuestro análisis señala, no sólo han persistido prácticas y leyes violatorias de derechos humanos sino que también se ha endurecido el sistema penal, como muestran el aumento de las penas y la sistemática reducción de la vigencia del principio de presunción de inocencia. Frente a este panorama, el capítulo concluye exponiendo los beneficios de un sistema penal acusatorio que podría poner fin a los mecanismos inquisitoriales persistentes.

<sup>1</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y Lawyers Committee For Human Rights, “INJUSTICIA LEGALIZADA, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos”, 2001.

Ilustramos este capítulo con el caso del defensor de derechos humanos Martín Barrios, para evidenciar la manera en que el sistema penal mexicano puede violar los principios de legalidad y de debido proceso. Con ello, resaltamos la facilidad con que el sistema vigente puede quedar sujeto a intereses ilegítimos de poderes fácticos.

Para el Centro Prodh, las reflexiones subsecuentes pueden aportar reflexiones relevantes al ya iniciado debate sobre la necesaria reforma integral del sistema de justicia penal. Consecuentemente, el capítulo concluye desarrollando algunas pistas para la agenda legislativa, de cara al próximo sexenio.

### 1. Estado de la Cuestión

1.- El régimen político mexicano ha experimentado en los últimos tres lustros, cambios vertiginosos en el esquema de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó de ser la única instancia de negociación y representación de los intereses políticos a causa de la creciente inclusión de fuerzas de oposición en el sistema político. Este proceso se inaugura a partir del despunte electoral de los partidos de oposición en las elecciones de 1988, cuando inicia una relación de poderes y fuerzas en la que la negociación entre los partidos se vuelve indispensable para conformar mayorías y lograr, así, la aprobación de reformas constitucionales y leyes. Dentro de este contexto, las cámaras de Diputados y Senadores se han convertido en un espacio de decisión cada vez más trascendente, sobre todo desde 1997, año cuando el PRI dejó de controlar la mayoría absoluta en el Congreso.

En el año 2000, la alternancia en el Poder Ejecutivo implicó un cambio aún mayor en la dinámica institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo, pues significó la desaparición del soporte del orden institucional caracterizado en los 70 años previos por un paralelismo indivisible entre el presidente en turno y el partido de estado. Sin embargo, aunque en el año 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) llegó al Poder Ejecutivo, no obtuvo mayoría en las legislaturas LVIII (2000 – 2003) ni en la LIX (2003 – 2006). En este escenario, las relaciones entre ambos poderes se modificaron sustancialmente ante la necesidad de construir acuerdos legislativos sin que ningún partido tuviese mayoría absoluta. Por consecuencia, surgieron diversas dificultades para concretar una agenda político – legislativa común, que durante el sexenio 2000-2006 provinieron no sólo de la diversidad programática de los partidos con representación en las cámaras legislativas, sino también de la falta de coordinación entre el jefe del ejecutivo y representantes populares emanados de su propio partido. Sin duda, estas oposiciones fueron un factor determinante para que muchas de las reformas urgentes quedaran pospuestas u olvidadas; así ocurrió con buena parte de las demandas y recomendaciones de las organizaciones civiles, mismas que no incidieron en reformas sustantivas al marco legislativo vigente.

**Los representantes populares *fueron incapaces de priorizar el tema de la reforma integral al sistema de justicia penal.***

Para las organizaciones de derechos humanos, la reforma integral del sistema de justicia penal era parte de esta agenda impostergable. Desde inicios de sexenio, organizaciones como el Centro Prodh y el Lawyers Committee for Human Rights insistimos en las deficiencias para hacer efectiva la vigencia de los derechos humanos en el procedimiento penal mexicano.

**Las reformas a los  
códigos penales  
presentan un  
denominador común: la  
tendencia a  
endurecer las  
penas.**

No obstante, los representantes populares fueron incapaces de priorizar el tema en el debate. A seis años, constatamos que los resultados obtenidos en cuanto a las reformas penales son más preocupantes que esperanzadoras.

2.- El sistema mexicano de justicia penal, lejos de ser un sistema eficaz que garantice una adecuada protección a los derechos humanos, cada vez parece más a un instrumento idóneo para incurrir en abusos de poder. En los últimos años, los gobiernos han optado por alternativas político - criminales que se caracterizan por el mayor endurecimiento de las penas y medidas represivas; por la flexibilización de las exigencias legales que regulan la actuación de las procuradurías de justicia; por permitir la actuación menos vigilada de las autoridades estatales; y por limitar ámbitos de libertades ciudadanas, so

pretexto del combate a la delincuencia. Estas transformaciones han dotado al sistema penal de las características de un sistema de corte autoritario, que facilita y/o permite en la práctica la utilización de las instituciones no tanto como garantes de derechos y libertades, sino como instrumentos de sujeción del individuo frente al Estado.

Así, aunque las reformas a los códigos penales han sido abundantes -principalmente al inicio de la década de los 90-, estas adecuaciones han sido en su mayoría respuestas a situaciones coyunturales, sin que hasta ahora se intencione una reflexión seria en la que la vigencia de los estándares internacionales de respeto y garantía de los derechos humanos en el sistema penal sea el centro del debate.

El sistema penal es un sistema que vigila los bienes y derechos fundamentales e intenta combatir los peligros más sentidos de una sociedad, contando para ello con los instrumentos más enérgicos: la privación de la libertad, la suspensión de derechos y, en algunas sociedades, incluso con la privación de la vida<sup>2</sup>. Precisamente por ello, debe estar limitado por garantías efectivas de protección a los derechos humanos. En México, no obstante, las reformas penales impulsadas en los últimos años han alejado al sistema penal de esta concepción garantista de la procuración y la administración de justicia. La estrategia del Estado mexicano ante el incremento de los índices delictivos se ha centrado en el constante y parcial rediseño del sistema penal y sus instituciones; prueba de ello es que el Código Penal Federal de 1931 ha tenido más de 70 reformas, 33 de ellas realizadas entre 1981 y 2000. Como afirma un estudio de las transformaciones de nuestro sistema jurídico: *“En materia penal, aunque no se haya expedido un nuevo Código Penal, el número e importancia de sus modificaciones, sumadas a otra legislación aplicable configuran de hecho un nuevo régimen en la materia”*<sup>3</sup>.

Pese a su aparente diversidad, estas reformas presentan un denominador común: la tendencia a endurecer las penas. Olga Islas advierte:

En el periodo 1983-1985 se llevó a cabo una revisión profunda del Código Penal, sustentada en las más avanzadas teorías penales, en la ideología de los derechos humanos y principios fundamentales de política criminal. Esta encomiable tendencia legislativa se

<sup>2</sup> De acuerdo con Weber, en el sistema penal reside el núcleo del monopolio estatal de la violencia legítima. Cfr. Max Weber, *“Economía y Sociedad”*, Fondo de Cultura Económica.

<sup>3</sup> Sergio López Ayllón. *“Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México.”* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie E: VARIOS, Núm. 86, año 1997

rescata con la reforma de 1994 en los años siguientes, las reformas son abundantes, pero inconexas, a veces coyunturales y se advierte, en su mayoría, una tendencia claramente represiva<sup>4</sup>.

Ruiz Harrel coincide con este señalamiento cuando afirma: “Al promulgarse el Código Penal en 1931, las penas ascendían, en promedio y considerando la composición de la delincuencia capitalina, a 2.84 años de cárcel. En 1980 la media fue de 3.63. En 1997, tomando en cuenta las últimas reformas, la sanción penal alcanzó una media de 6.57 años de prisión”<sup>5</sup>.

Precisamente, además de señalar los pendientes de la reforma al sistema de justicia, nuestro interés es llamar la atención sobre las consecuencias en la vigencia de los derechos humanos del endurecimiento de la justicia penal; sobre el impacto en los derechos de medidas legislativas como el crecimiento de las penas, el aumento de atribuciones de las procuradurías<sup>6</sup> y la ampliación del catálogo de delitos considerados graves.

## 2. El endurecimiento del sistema de justicia penal: datos históricos

Un recuento breve puede evidenciar el creciente endurecimiento del marco que regula las instituciones del sistema penal:

- a) En la década de los 80, se reformó el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal<sup>7</sup> para establecer un sistema de penalidades diferenciales. También se introdujo la posibilidad de calificar los delitos como “graves” y, en consecuencia, de restringir el derecho a obtener fianza cuando la media aritmética entre la penalidad máxima y la mínima era mayor de cinco años de prisión, o en función de la “peligrosidad social” de la conducta respectiva.
- b) En el sexenio de 1988–1994 se modificó el Código Penal para reducir las penalidades del fraude y los delitos cometidos por servidores públicos para que siempre pudieran alcanzar la libertad caucional. Fueron considerados “no graves” delitos como: el cohecho, el peculado, el ejercicio indebido de servicio público, el uso indebido de atribuciones y facultades, el ejercicio abusivo de funciones y el tráfico de influencia, sin importar la relevancia de los daños causados o de los beneficios obtenidos en agravio del patrimonio público.
- c) En 1993, se aprobaron las reformas legislativas y constitucionales para combatir la delincuencia organizada y el narcotráfico. Se modificaron los artículos 16, 19, 20, 107 y 119 de la Constitución Mexicana<sup>8</sup>; de ahí surgieron las modificaciones al Código Penal, al de Procedimientos Penales del Distrito Federal<sup>9</sup>. Estas reformas, aprovechando el nuevo andamiaje constitucional, facultaron al Ministerio Público para acreditar ante el juez penal los elementos del tipo penal y que aquél, siendo el caso, gire la orden de aprehensión respectiva y resuelva, dentro del plazo constitucional de 72 horas, auto de formal prisión, de libertad bajo reserva o de sujeción a proceso.

4 Islas de González Mariscal, Olga, “Reforma penal sustantiva.” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

5 *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores y Aljure Editores. México 1998.

6 La modificación de 1998 facilitó el accionar de las procuradurías, disminuyendo los requisitos necesarios para que un juez emitiera órdenes de aprehensión y autos de formal prisión ante las que un juez emitiera órdenes de solicitudes de los ministerios públicos.

7 Entonces vigente en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

8 Publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 3 de septiembre de 1993.

9 Publicadas en el DOF el 10 de enero de 1999.

El artículo 16 de la constitución establece que una detención sólo puede realizarse cuando exista una orden de aprehensión librada por un juez competente; sin embargo, las reformas de 1993 redujeron ésta garantía protectora pues ampliaron las facultades del Ministerio Público para detener a las personas sin necesidad de la intervención y

autorización judicial, e incluso para mantener a los detenidos bajo su custodia por periodos de tiempo prolongados antes de ponerlos a disposición del juez<sup>10</sup>. Las reformas facultaron al Ministerio Público para ordenar una detención sin orden judicial en “casos urgentes”, entendidos como aquellos en los que se ha cometido un delito grave y exista riesgo fundado de que se puede sustraer a la acción de la justicia el presunto responsable o cuando el Ministerio Público no está en condiciones para recurrir a la autoridad judicial por razones de tiempo, lugar o circunstancia. Las reformas también ampliaron la facultad de la policía investigadora para realizar detenciones en casos de delito flagrantes.

**El discurso de *respeto* a la ley y *vigencia* del Estado de derecho ha sido utilizado para legitimar las adecuaciones a un sistema penal que por efecto de ellas es cada vez más *autoritario* y *menos respetuoso* de los derechos fundamentales.**

d) En 1996 la Constitución es reformada una vez más<sup>11</sup>. Esta vez, para ajustar el marco legal a la aprobación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada que, ese mismo año entró en vigor. Dicha normativa contempló, entre otras novedades, la posibilidad de decomisar bienes incautados invirtiendo la carga de la prueba, la sanción en relación con la posición del delincuente en la organización criminal, y la posibilidad de intervenir de comunicaciones privadas. En los hechos, significó el primer paso hacia la creación de un régimen de excepción para perseguir y sancionar la delincuencia organizada.

El proceso de reformas al marco legal del sistema de justicia penal que reseñamos en las viñetas anteriores ha ocurrido en un contexto que no puede dejarse de lado para comprender su sentido y alcance. Considerándolo, parece claro que para la discusión sobre garantías y derechos humanos está subordinada a una formulación según la cual la seguridad y la protección del Estado son un fin en sí mismas. Ante el temor de la sociedad por el incremento de los niveles de violencia y delincuencia -factor al que las autoridades han apelado en todas las reformas- el discurso de respeto a la ley y vigencia del Estado de derecho ha sido utilizado como para legitimar las adecuaciones a un sistema penal que por efecto de ellas es cada vez más autoritario y menos respetuoso de los derechos fundamentales.

De esta manera, los cambios de la legislación penal en los últimos años acentuaron el carácter inquisitivo del proceso penal; es decir, fortalecieron un sistema en el que la información obtenida al inicio de la investigación por la autoridad persecutoria, con nulo ejercicio de la defensa y en ausencia de un juez, es el centro de la acusación, lo que propicia juicios sin igualdad de las partes y con una participación secundaria de los jueces. Nos encontramos pues, ante un sistema de justicia penal que “en aras de preservar la seguridad pública” no espera la demostración plena de la existencia de un delito para reprimir; que no garantiza el debido proceso; que niega el derecho a la presunción de inocencia; y que aplica, como regla general, la prisión preventiva. En otras palabras, una justicia penal que relega los derechos humanos por considerarlos un obstáculo en el combate a la delincuencia. Por si esto no bastara, tal diseño institucional también ha cobijado y

10 48 horas en la mayoría de los casos que se pueden ampliar a 96 en casos especiales.

11 Nuevamente el artículo 16 y los artículos 20, 21 y 22.

facilitado usos facciosos de las instituciones de justicia, en detrimento de quienes cuestionan a los poderes formales o fácticos, como más adelante ilustraremos.

### 3. La reforma parcial: avances y retrocesos

Frente a este panorama, la reforma integral del sistema de procuración y administración de justicia era ineludible. Al inicio del sexenio 2000 – 2006, el Gobierno de Vicente Fox enfrentaba una coyuntura propicia para intentarlo, como también la enfrentaron muchos gobiernos estatales en los que también se iniciaban períodos de alternancia partidista. Por ello, en el informe *Injusticia legalizada* señalamos:

*El Comité de Abogados y el Prodh se complacen por el hecho de que esta publicación aparezca en un momento de extraordinaria transición en México y del brote de demandas que provienen de diferentes perspectivas hacia los funcionarios públicos. La elección de un candidato de oposición para la Presidencia, Vicente Fox Quesada, por primera vez desde la Revolución Mexicana, representa una oportunidad y un enorme reto: repensar las instituciones gubernamentales, las políticas públicas y la relación del Estado con la sociedad de una manera sin precedentes. El Presidente Vicente Fox no perdió oportunidad para señalar como objetivo prioritario la reforma de la justicia penal y el sistema legal. Pocos mexicanos parecen pensar que esta preocupación está fuera de lugar [...]¹².*

**Los cambios de la legislación penal en los últimos años acentuaron *el carácter inquisitivo* del proceso penal.**

Nuestra confianza en la inminente discusión y aprobación de la reforma integral del sistema de procuración y administración de justicia tenía sustento, también, en las múltiples recomendaciones formuladas sobre el tema al Estado mexicano por mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos. A reserva de extendernos más adelante en este punto, citamos solamente a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH), que recomendó:

*Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo [...]¹³.*

Sin embargo, la reforma anhelada no llegó. Como en otros temas tocados en el balance, la falta de capacidad del Poder Ejecutivo para impulsar acuerdos entre las cámaras legislativas y la negligencia propia de los representantes populares que integran estos órganos, dieron al traste con la posibilidad de incorporar una legislación penal más respetuosa de los derechos humanos. Por si esto no bastara, se profundizó el endurecimiento de la ley penal perseverando en la supuesta contraposición entre el respeto de los derechos humanos y las políticas eficientes de seguridad pública.

12 Ibid. "Injusticia legalizada...". Prefacio a cargo de Edgar Cortez, entonces director del Centro Prodh.

13 OACNUDH, Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, 2003. Recomendación de alcance general 11.



Enseguida, presentamos un balance del desempeño legislativo que, en el tema que nos ocupa, caracterizó al sexenio tanto a nivel federal como a nivel estatal.

### 3.1 Reformas inconclusas

#### • A nivel federal:

Durante los últimos dos periodos legislativos, el Código Penal Federal (CPF) fue reformado en trece ocasiones, cinco por la LVIII legislatura y las restantes por la LIV. En total, fueron reformados poco más de treinta artículos.

La falta de inclusión de los temas más relevantes de la agenda de derechos humanos en el tema puede observarse con un breve recuento: en el 2001, fue tipificada la Desaparición Forzada de Personas, aunque la modificación no recogió los estándares internacionales más altos<sup>14</sup>; en 2002<sup>15</sup>, fueron ampliadas las sanciones para los delitos culposos contempladas en el artículo 60 del CPF; a mediados del 2003, se reformó el artículo 85 del CPF<sup>16</sup> para restringir las posibilidades de otorgar la libertad preparatoria<sup>17</sup>; finalmente, en el 2006 se adicionó el artículo 420<sup>18</sup> del mismo Código, con lo cual la pesca de langosta y abulón en época de veda pasó a ser considerado como delito grave y si es realizada por más de tres personas como una actividad de asociación delictuosa.

No obstante lo anterior, algunas reformas al Código Penal pueden considerarse avances importantes: las reformas encaminadas a la protección de las fuentes informativas de periodistas realizada a mediados del 2006, son de suma relevancia<sup>19</sup>; también se perfeccionó la tipificación del delito de ejercicio indebido del servicio público para los casos en que el funcionario declare hechos falsos o niegue la verdad<sup>20</sup>.

Por otra parte, el Código de Procedimientos Penales Federales tuvo 10 reformas, cinco le corresponden a cada una de las legislaturas. Se reformaron en total 19 artículos, aunque tan sólo el artículo 194 recibió cinco modificaciones en seis años. Este artículo es el que establece cuáles son los delitos graves, señalarlo es relevante para insistir lo que ya se ha dicho: con estas modificaciones se amplían los hechos delictivos que no son sujetos a libertad bajo fianza y sus

**Fue tipificada la Desaparición Forzada de Personas, aunque la modificación no recogió los estándares internacionales más altos.**

14 DOF, 1 de junio de 2001.

15 Se reforman los artículos 60, segundo párrafo, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422 y 423, así como la denominación del Título Vigésimo Quinto, y se adicionan un último párrafo al artículo 421 y los Capítulos Primero al Quinto, y artículos 420 Bis, 420 Ter y 420 Quater del Código Penal Federal. DOF 6 de febrero del 2002.

16 DOF del 12 de junio del 2003.

17 Es decir, la libertad que se otorga cuando se han cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales.

18 DOF, 8 de febrero de 2006.

19 DOF, 6 de junio de 2006. No omitimos señalar que en su *Diagnóstico* la OACNUDH recomendó que se incluyera legislación reglamentaria para la protección del secreto profesional de las fuentes de información del periodista, lo que no ha ocurrido.

20 DOF, 30 de junio de 2006.

modificaciones han tenido por efecto ampliar el catálogo. Esta tendencia de ampliar en el marco regulatorio del procedimiento penal de delitos graves fue motivo de preocupación en el seno del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas, que en su informe de visita a México del 2002 señaló:

Otra preocupación procede de las reformas de 1994 que introdujeron una excesiva cantidad de delitos graves que generaron en la práctica un impacto negativo en la sobrepoblación y el hacinamiento en las prisiones, con la consiguiente prohibición del beneficio de preliberación para la inconformidad que le formulen. Estos delitos (en particular los delitos contra la salud), que no siempre guardan una proporcionalidad con otros delitos que sí tienen este beneficio [...]”<sup>21</sup>.

Al respecto, dicho Grupo de Trabajo recomendó al Estado Mexicano que: *“Modificar [...] la legislación interna de modo a adaptarla a las normas internacionales, en especial sobre la presunción de inocencia, la flagrancia, la proporcionalidad de las penas en delitos denominados graves, así como los beneficios de preliberación”*<sup>22</sup>.

Otra de las reformas aprobadas al Código de Procedimientos Penales permite que se amplíen las facultades parajurisdiccionales del Ministerio Público<sup>23</sup> para acordar y notificar personalmente al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad. El crecimiento de dichas atribuciones ministeriales también ha sido objeto de críticas por parte de las organizaciones de derechos humanos y mecanismos internacionales de protección. Precisamente, entre las propuestas normativas que realizó la OACNUDH en su *Diagnóstico*<sup>24</sup>, está reformar el Ministerio Público a fin eliminar esas atribuciones que los legisladores siguen ampliando.

En el período, también se aprobaron reformas a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada en dos ocasiones: una ampliando los delitos de aplicación de la Ley, específicamente al delito de secuestro, y otra incorporando la posibilidad de que la autoridad ofrezca recompensas en caso de secuestros.

Sin embargo, pese a estas reformas parciales, la más relevante de las iniciativas promovidas por el Gobierno de Fox en la materia no pudo ser aprobada. A finales de marzo de 2004, el titular del Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Senadores un ambicioso paquete de reformas al sistema de justicia penal que, pese a su relevancia, vio llegar el final del sexenio en medio de infructuosas discusiones en ambas cámaras. Pese a ello, las altas probabilidades de que la iniciativa presentada por el presidente Vicente Fox se convierta en punto de partida para los trabajos que se emprendan en este tema, bien valen un análisis breve sobre sus aspectos más relevantes.

**La propuesta del presidente Fox por un lado, presenta avances significativos para la mayor protección de derechos y elementos garantistas; por otro, serios retrocesos en la vigencia de diversos derechos.**

21 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU acerca de su visita a México en 2002, pág. 17.

22 Op. Cit pág. 22.

23 Se reforman los artículos 2o. y 141 del Código Federal de Procedimientos Penales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2006.

24 Capítulo 2. Derechos civiles. 2.1.1.12 Propuestas Normativas, página 13.

**El principio de presunción de inocencia es minimizado por el aumento del uso de la prisión preventiva.**

La propuesta de Presidente contiene, por un lado, avances significativos para la mayor protección de derechos y elementos garantistas; por otro, presenta serios retrocesos en la vigencia de diversos derechos procesales, así como en la de principios inherentes al sistema acusatorio. Específicamente, el principio de presunción de inocencia es minimizado por el aumento del uso de la prisión preventiva, en los términos en que fue presentada, la iniciativa suma nuevos supuestos en los que será posible privar de la libertad a presuntos responsables de delitos sin que se haya demostrado plena e indubitablemente su responsabilidad.

El proyecto de reformas tenía como aspiración central la transformación del actual sistema penal inquisitorial -predominantemente escrito- en uno acusatorio. A reserva de ahondar en ello más adelante, es importante destacar que el sistema acusatorio es visto por el derecho internacional de los derechos humanos como un sistema de justicia más efectivo en la protección de los derechos civiles básicos de los ciudadanos. En parte, ello se deba a la centralidad que otorga al principio presunción de inocencia; en el sistema penal acusatorio sólo excepcionalmente una persona puede ser privada de su libertad antes de que un juez dicte sentencia, declarándolo culpable o inocente de la comisión de un delito, después de un juicio caracterizado por la igualdad de armas. En la iniciativa de reformas del presidente Vicente Fox, el artículo 20 propuesto reconoce este principio de inocencia; no obstante, en el mismo proyecto se incluyen excepciones que desvirtúan el fin esencial.

Las excepciones contempladas para la presunción de inocencia en el proyecto de reforma del presidente Fox son:

- a) Cuando el delito cometido sea considerado grave por la ley penal<sup>25</sup>.
- b) cuando tratándose de delitos no graves y el inculpado no pueda garantizar la reparación del daño, por lo tanto, será sometido a prisión preventiva<sup>26</sup>; y
- c) cuando el juez así lo decida discrecionalmente.

Al restringirse en tales supuestos, la presunción de inocencia perdería eficacia como garantía de debido proceso: cada vez son más abundantes los delitos graves; el pago del monto del daño es más difícilmente pagable por las personas en situación de vulnerabilidad; y, en cuanto el último de ellos, la discrecionalidad del juez para otorgar la libertad genera incertidumbre.

25 Actualmente son, ente otros: el homicidio, sabotaje, tráfico de enervantes. Pero también otros de frecuente uso político, como el delito "ataques a las vías de comunicación". A los ya existentes, deben agregarse aquellos delitos que conforme a las nuevas modificaciones a varios tipos penales se pretende sean hechas en el mismo paquete de las reformas propuestas por Fox, aumentando considerablemente el número de posibilidades de ser condenado por delito grave y, por lo tanto, no tener derecho a gozar del principio de presunción de inocencia. Por ejemplo, se propone derogar el artículo 195 del Código Penal, lo que significa que toda persona que sea sorprendida con alguna droga para su consumo personal, será acusada de un delito grave.

26 Debe decirse que ello expone a mayor riesgo a personas en situación de vulnerabilidad que con mayor dificultad podrían cubrir tal requisito: pobres, indígenas, pobladores rurales, mujeres, niños, etc

**El principio básico de igualdad se desvanece en la propuesta de reforma al sistema de justicia penal presentado por Vicente Fox.**

Otra aspecto de la iniciativa de reforma que dista de ajustarse a los principios del sistema acusatorio es el principio de igualdad de las partes ante la ley; en un sistema penal de corte acusatorio tanto el inculpado como la víctima de un delito deben estar en equidad procesal frente al juez. Así, durante el juicio ambas partes presentan sus pruebas para que sean valoradas de igual manera.

Este principio básico de igualdad se desvanece en la propuesta de reforma al sistema de justicia penal presentado por Vicente Fox puesto que en el artículo 16 constitucional propone, en lo que respecta a delincuencia organizada, “el derecho de establecer los términos y modalidad en que será investigada y perseguida”. De aprobarse en tales términos, la modificación nos llevaría peligrosamente al establecimiento, en el nivel constitucional, de una tercera vía para el enjuiciamiento: en los hechos existiría una de garantías plenas para los

delitos comunes, otra de garantías restringidas para los considerados graves o en las excepciones mencionadas anteriormente, y una tercera para aquellos delitos relacionados con la delincuencia organizada. Desde la perspectiva de derechos humanos, esta posibilidad es preocupante: no es posible dejar de lado algunos derechos -o reducirlos- para crear sistemas paralelos de justicia penal.

Finalmente, la gran ausencia en la reforma presentada por el presidente Fox tiene que ver con la jurisdicción militar, elemento esencial para perpetuar la impunidad en México. La propuesta no contempla la modificación al artículo 13 constitucional ni al sistema penal militar, pese a las múltiples recomendaciones planteadas al Estado mexicano en el tema, de modo que los tribunales militares seguirían conociendo de casos de violaciones de los derechos humanos cometidas por elementos del ejército.

En sentido contrario, entre las propuestas positivas que observamos en la iniciativa presidencial se encuentran la profesionalización de la defensa penal; los avances en la erradicación del sistema inquisitorio; la propuesta de establecer mecanismos jurídicos para garantizar los derechos de las víctimas; la inclusión de alternativas de solución de conflictos; y el ordenamiento para menores en conflicto con la ley<sup>27</sup>.

Asimismo, la iniciativa prevé acertadamente modificar el artículo 20 constitucional para dar mayores garantías al procesado, proponiendo que su confesión sólo tenga validez cuando se realice en presencia de un juez y en compañía del abogado defensor, lo que podría reduciría la práctica de tortura en nuestro país. Cabe señalar que de acuerdo con Human Rights Watch:

*El principal motivo por el cual la tortura sigue ocurriendo en México probablemente no sea que los responsables pueden hacerlo sin sufrir ninguna consecuencia. Tiene que ver, más bien, con que la tortura cumple una función importante dentro del sistema mexicano de justicia penal: permite obtener confesiones” y la explicación que realiza es que “las confesiones forzadas pueden servir a múltiples propósitos. Uno de ellos consiste en generar evidencia—tanto la declaración auto-inculpatoria como cualquier*

27 Mismo que ya fue introducido al marco jurídico nacional, a través de la reforma al Art. 18 de la Constitución.

*prueba que la víctima pueda proporcionar sobre otros testigos y sobre evidencia física—de que la víctima es culpable de un delito. Si bien la tortura generalmente apunta a obligar a los criminales a decir la verdad, también puede obligar a una persona inocente a mentir. Puede, asimismo, servir un propósito aun más siniestro—permitir que los agentes de seguridad encubran sus propias actividades delictivas. Por ejemplo, cuando los agentes detienen ilegalmente a un individuo sin una orden de arresto, pueden forzarlo a declarar que fue atrapado mientras cometía un delito<sup>28</sup>.*

En la iniciativa de reforma se tiende a limitar el uso de la confesión como instrumento para demostrar la culpabilidad de un procesado; una modificación así sería un avance para la protección de los derechos humanos.

**La propuesta *no contempla la modificación al artículo 13 constitucional ni al sistema penal militar, pese a las múltiples recomendaciones planteadas al Estado mexicano.***

• **A nivel estatal:**

La necesidad de reformar el sistema penal mexicano ha sido reconocida también en varios estados de la República que han iniciado procesos de reformas sustanciales a los sistemas de justicia penal<sup>29</sup>, algunos ya en etapa de experimentación -como Nuevo León-. Sin embargo, el proceso simultáneo de endurecimiento de la legislación penal se ha expresado también en los estados, como muestra el caso del Estado de Chiapas:

1. El delito de pandillerismo se adicionó el poseer un tatuaje como elemento del tipo penal.
2. En el mismo estado, el “graffiti” se tipifica como delito aunado a la figura de daño material, a este delito se impondrá una pena de 3 a 10 años de prisión y una multa de 100 a 300 salarios mínimos vigente.
3. El 17 de febrero del 2004, los 40 diputados del congreso estatal de Chiapas aprobaron de modo unánime modificaciones a los artículos 164, 169 y 173 del Código Penal del estado. Las reformas fueron publicadas en el diario oficial del estado el 25 de febrero y entraron en vigor el 26 de mayo. Los artículos 164 y 169, en sus últimas modificaciones, elevan las sanciones mínimas por los delitos de difamación y calumnia de 2 a 3 años y las sanciones máximas de 5 a 9 años. Además, los artículos convierten a la difamación y la calumnia en delitos graves y aumentan las multas previstas para ambas. Las disposiciones que se añadieron al artículo 173 del Código Penal estatal responsabilizan a los dueños, gerentes o directores de un medio de prensa por los delitos de difamación y calumnia si el autor de un artículo no fuera conocido o si tuviera domicilio fuera del estado.

Este último punto –la latente amenaza que para los periodistas representa el sistema penal vigente–permite ilustrar el rezago que en materia de derechos humanos sigue afectando a muchas legislaciones estatales: las leyes que penalizan

28 Human Rights Watch “*El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox.*” Capítulo V Procuración de Justicia: Los abusos continuos que socavan la seguridad pública. Incentivos para torturar

29 Por ejemplo, Nuevo León, Chihuahua, Jalisco y Zacatecas.

el ejercicio de la libertad de expresión son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos. En 1994, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló:

[...] Si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitor que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica<sup>30</sup>.

**Antes que *aumentar penas* urge mejorar la capacidad de respuesta y eficiencia de las instituciones encargadas de la procuración de justicia.**

Más recientemente, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la OEA, aprobada en octubre del 2000, reafirmó que la protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público, una personalidad o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Encuadrada en el derecho internacional, la legislación chiapaneca es abiertamente retrógrada.

Pero la problemática no se ciñe a esta entidad. En los estados de Guanajuato y Morelos, la sanción al delito de difamación llega hasta un año de prisión; en Baja California, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, la difamación es sancionada hasta con dos años de cárcel; en Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Nuevo León y Tabasco hasta por tres años; en Baja California Sur, Puebla y Veracruz el límite es de cuatro años; en Aguascalientes y Oaxaca hasta de cinco años. En los estados de Jalisco y Guerrero, si bien existen las figuras de difamación, hay cláusulas de exclusión implícitas para la actividad periodística. Resulta evidente pues, que en los estados persisten normas -y prácticas- contrarias a un sistema garantista.

Desde luego, ello no ha contribuido a disminuir la criminalidad, las inconclusas reformas de los códigos penales y procedimentales, tanto federales como estatales, no han logrado revertir la incidencia delictiva en el país. Previsiblemente, estas medidas no tendrán mayor efectividad en el combate a la delincuencia pues antes que aumentar penas urge mejorar la capacidad de respuesta y eficiencia de las instituciones encargadas de la procuración de justicia para abatir la impunidad y fortalecer, proteger y promover los derechos fundamentales de las víctimas del delito y de los procesados. En otras palabras, el aumento de penas no es la respuesta indicada para abatir los índices delictivos.

### 3.2 El Sistema acusatorio a debate

En las discusiones sobre la reforma al sistema penal, las alusiones al sistema acusatorio se han vuelto usuales; seguramente, el próximo sexenio continuará esta tendencia.

30 Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1994, Capítulo V.



El procedimiento *acusatorio* debe su nombre al principio de igual denominación, según el cual en materia penal el Estado tiene la carga de la prueba y acusa cuando ésta es contundente. Este procedimiento se rige predominantemente por la oralidad, la igualdad de las partes y la publicidad del proceso. Con ello, busca garantizar las mismas condiciones para la acusación y para la defensa; así, el procedimiento penal basado en un sistema acusatorio más fácilmente cumple con sus dos finalidades básicas: proteger por una parte a la sociedad del delito y, por otra, al acusado frente a los excesos, las desviaciones y posibles perversiones de la acusación.

**Las diferencias básicas entre un sistema inquisitivo penal como el vigente y uno de corte acusatorio son:**

Sistema Inquisitorio	Sistema Acusatorio
- Predominantemente escrito.	- Predominantemente oral.
- Se presenta una desigualdad procesal.	- Igualdad procesal entre el inculcado y fiscal ante el juez.
- Las víctimas son parte sólo en tanto están representadas por el MP.	- La información obtenida en la parte inicial de la investigación es usada solamente para permitir a la autoridad persecutoria llegar a una decisión con respecto a la conveniencia de presentar cargos contra el sospechoso.
- Tiende a violar el principio de presunción de inocencia.	- Es de confrontación entre fiscal e inculcado, es decir, es adversarial.
- Los testimonios pueden desahogarse ante el Ministerio Público y tener valor probatorio.	- Se reconoce el principio de presunción de inocencia y limita la aplicación de la prisión preventiva.
- El Ministerio Público valora las declaraciones.	- El juicio es llevado ante y en presencia continua de un juez que es el que valora las pruebas de las partes, lo que reduce el riesgo de tortura.

Un sistema de corte acusatorio aumenta las garantías para quienes enfrentan un proceso penal. A diferencia del sistema inquisitorio, el sistema acusatorio puede velar simultáneamente por la seguridad pública y por los derechos del debido proceso; asegura la sanción a los responsables pero también la protección a los inocentes.

Así como hay una agenda para la consolidación de la democracia, existe otra -no menos importante por su íntima relación- para la sustitución del sistema de justicia penal en México; ella apunta a impulsar cambios en un sistema que, además de ser terriblemente violatorio de derechos humanos, opera con ineficacia. La modernización democrática del sistema penal debe ser una prioridad durante el sexenio 2000–2006. Un escenario opuesto es indeseable.

**4. Una mirada a la injusticia: el caso Martín Barrios**

De no ocurrir la reforma integral al sistema de procuración e impartición de justicia, si vuelve a posponerse o si se privilegian las reformas parciales, pueden esperarse además de numerosas y sistemáticas violaciones al derecho al debido proceso, nuevos casos de utilización del sistema penal como herramienta de represión política.

Para hacer tangible este riesgo, hemos querido incluir aquí una mirada a la injusticia que legaliza el sistema vigente. En el capítulo “defensa de derechos humanos y el periodismo: profesiones de alto riesgo” se describe el caso de Martín Barrios. Aquí lo recuperaremos para centrarnos en las violaciones a los principios de legalidad y de debido proceso como caso paradigmático de las violaciones a derechos humanos que propicia un sistema penal como el mexicano.

### 4.1 Contexto

Martín Barrios, pertenece a la Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán (CDHLVT). Su trabajo de defensor de derechos humanos laborales ha sido ampliamente reconocido por su comunidad y en otros espacios.

En enero de 2003, la CDHLVT, con el apoyo de la Red de Solidaridad de la Maquila de Canadá, publicó un informe que documenta y analiza la situación de explotación de los trabajadores y el impacto económico, social, ambiental y cultural de las maquiladoras de Tehuacán. Su edición causó la molestia de varios empresarios de la zona quienes, en declaraciones públicas, acusaron a los integrantes de la CDHLVT de “desincentivar la inversión extranjera”.

El 30 de diciembre de 2003, la Comisión denunció el despido injustificado de 25 trabajadores de una *maquila* local. Por primera vez, Martín Barrios fue agredido violentamente por un individuo. El agresor amenazó a Martín con mayores represalias si continuaba su activismo. Aunque los hechos fueron denunciados ante el Ministerio Público, las investigaciones no fueron realizadas con prontitud y seriedad.

Posteriormente, en noviembre de 2005, la CDHLVT documentó el despido injustificado de 163 trabajadores por parte de una maquila local propiedad de Lucio Gil Zárate. Dicha empresa es subcontratista de AZT, en donde participa el empresario poblano Kamel Nacif, presuntamente implicado en redes de pederastia y en agresiones en contra de la periodista y defensora Lydia Cacho, y vinculado a políticos priístas como el Gobernador de Puebla Mario Marín, el Senador Emilio Gamboa Patrón y el Gobernador de Veracruz Fidel Herrera.

En este contexto, Martín Barrios fue detenido y enviado a prisión, por una acusación falsa que muestra la complicidad entre un sector de maquiladores y el gobierno poblano. Se les violaron sus más elementales derechos; desde luego, las autoridades responsables encargadas de procurar e impartir justicia en Puebla adujeron siempre que su actuación fue “legal”.

### 4.2 Violaciones a sus Derechos Humanos

De acuerdo a la normativa fijada en la legislación nacional e internacional de los Derechos Humanos, el derecho a la libertad personal está íntimamente ligada a las garantías del debido proceso. El artículo 14 del Pacto Internacional de

**Si se privilegian las reformas parciales, pueden esperarse nuevos casos de *utilización del sistema penal* como herramienta de represión política.**

Derechos Civiles y Políticos establece que “toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente, e imparcial”. En el caso que comentamos, veremos cómo se violan estas garantías.

**Inconstitucionalidad de la Aprehensión.** El día 29 de diciembre del 2005, Martín Barrios fue aprehendido mientras se dirigía a su casa por policías judiciales del Grupo de Inteligencia de la Procuraduría de Justicia del Estado de Puebla. Sin identificarse y sin mostrar mandato legal que los facultara para ejecutar tal acto, en franca contradicción con lo establecido por el artículo 16 constitucional.

**Martín Barrios no fue informado de los cargos en su contra.**

**Detención ilegal.** Los agentes estatales introdujeron a Martín Barrios a un vehículo compacto sin identificar. Dentro del vehículo, le mostraron un documento en el que solo alcanzó a leer que se le imputaba el delito de chantaje, a causa de una querrela interpuesta por el empresario Lucio Gil Zárate. No fue informado de los cargos en su contra.

**Violación al principio de presunción de inocencia.** Martín Barrios fue trasladado a la ciudad de Puebla, ingresado directamente en el Centro de Readaptación Social del Estado y puesto a disposición del Juez Tercero en materia Penal, que había librado orden de aprehensión en su contra. El proceso quedó radicado bajo el número 496/05. Por ser acusado de la comisión de un delito grave, Martín Barrios no tuvo derecho a recuperar su libertad bajo caución<sup>31</sup>. El Estado omitió suministrar recursos judiciales efectivos para su defensa además de violar el principio de presunción de inocencia ampliamente reconocido por la normativa nacional e internacional.

**Incomunicación.** Una vez recluso, Martín Barrios estuvo incomunicado. Poco después, sus defensores pudieron enterarse que el 24 de noviembre de 2005, el Sr. Lucio Gil Zárate había presentado en la Ciudad de Puebla una querrela en su contra por el delito de chantaje. Las autoridades no concedieron al inculcado el tiempo y los medios necesarios para la preparación de su defensa, en perjuicio a lo dispuesto por el artículo 8.1 a) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**Incumplimiento del derecho al proceso y ausencia de independencia e imparcialidad.** En la averiguación abierta tras la interposición de la querrela, se presentaron diversas irregularidades que Martín Barrios y su defensa sólo pudieron conocer una vez que se encontraba ya privado de su libertad; entre ellas:

- a) El Ministerio Público que integró la indagatoria fue el titular de la Mesa V adscrita a la Dirección de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la Zona Metropolitana Sur, especializado en la investigación de secuestros, sito en la ciudad de Puebla; por lugar y materia, no se trataba de la autoridad competente para iniciar la averiguación.
- b) Para acreditar el tipo penal del chantaje, el Ministerio Público consideró suficiente el dicho del empresario, ratificado únicamente por dos testigos: su yerno y su cuñado. En ambas declaraciones se encontraron claros indicios del aleccionamiento de los atestantes.

<sup>31</sup> A diferencia de la gran mayoría de los códigos penales mexicanos, en la legislación de Puebla el delito de chantaje es un delito grave cuya acreditación, cuando los hechos no son públicos, se decide en buena medida a partir de la apreciación subjetiva de la autoridad en torno a la credibilidad de los implicados; es decir, el margen de discrecionalidad es amplio.

- c) Asimismo, para mostrar la afectación sufrida por Lucio Gil Zárate a consecuencia del chantaje, el Ministerio Público ordenó, el mismo día que recibió la denuncia, que se practicara a la supuesta víctima una valoración psicológica. Inusualmente, esta fue también practicada el mismo día y confirmó, de nuevo el mismo día, “el estado alterado” de Gil luego de que, supuestamente, le fueran aplicadas varias pruebas psicológicas. El experto de la Procuraduría de Puebla no omitió señalar que dicha alteración se reflejaba en la pérdida de peso del empresario; según consta en el expediente, en unos cuantos días había perdido peso, signo que consideró suficiente para probar el chantaje.
- d) La acción penal se ejerció a menos de 15 días de que se presentara la querrela, lo que en la práctica ministerial mexicana resulta inusitado para este tipo de delitos.
- e) El expediente fue consignado ante el Juez Tercero de lo Penal, quien no era competente para conocer hechos acontecidos en Tehuacán.

**Las autoridades no concedieron al inculcado el tiempo y los medios necesarios para la preparación de su defensa.**

Este caso ilustra el incumplimiento del Estado a las reglas del debido proceso señaladas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Los hechos evidencian violaciones a la falta de un tribunal independiente e imparcial y, además, se ignoró el principio *rationi loci* reconocido en el Derecho Internacional.

Ante el cúmulo de irregularidades, la defensa de Martín Barrios presentó numerosas pruebas de descargo a fin de que el Juez de la causa ordenara su liberación al término del plazo constitucional; entre estas estuvieron el testimonio de 17 personas que ubican a Martín Barrios en un lugar distinto el día en que supuestamente chantajeó al patrón; un video en el que Martín Barrios aparece participando en actividades junto con los trabajadores esos mismos días; así como diversos documentos que dan cuenta de su trabajo como defensor y que sacan a la luz la debilidad de la acusación.

Sin embargo, el 4 de enero del 2006, el Juez Tercero de lo Penal consideró acreditada la probable responsabilidad de Martín Barrios en la comisión del delito de chantaje. Dictó en su contra un auto de formal prisión y quedó sujeto a un proceso penal privado de su libertad. En su decisión, el Juez consideró suficientes las pruebas que allegara el Ministerio Público en la consignación, sin analizar a fondo las presentadas por la defensa. En ese mismo acto, el juez se declaró incompetente para conocer del caso por lo que remitió el expediente al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla.

**Uso faccioso de las instancias de procuración de justicia.** Ante la presión internacional, el 5 de enero del año 2006, funcionarios de la Secretaría de Gobierno del Estado de Puebla se presentaron en la celda ocupada por Martín en el Centro de Readaptación Social, a fin de presentar una propuesta para acelerar su liberación. Condicionaron este acto a que el defensor “no pusiera en riesgo la gobernabilidad del Estado” con sus acciones. La propuesta consistía en apelar el auto de formal prisión, sabiendo que el magistrado que conociera el asunto reclasificaría el delito como amenazas para que Martín saliera bajo caución, aceptando con ello de manera descarada la sujeción del poder judicial local a los designios del gobernador Mario Marín. El activista se negó a tales propuestas.

Desde que se dictó el auto de formal prisión, diversas autoridades irrumpieron la celda de Martín Barrios fuera del horario de visita y sin atenerse a las disposiciones reglamentarias del Centro de Readaptación de Puebla. Hicieron patente la situación de vulnerabilidad en que se encontraba y el carácter eminentemente político del caso.

**Ausencia de resultados de Justicia.** El incremento de la hostilidad contra Martín Barrios y el resto del equipo de la CDHLVT puso en riesgo su seguridad personal por lo que el Centro Prodh y las organizaciones que participamos en su defensa solicitamos medidas cautelares tanto a la Comisión de Derechos Humanos de Puebla como a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El organismo internacional, en su comunicación de fecha 21 de febrero de 2006, solicitó al Gobierno de México:

- a) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de Martín Barrios y otros integrantes de la CDHLVT
- b) Concertar las medidas a adoptarse con los beneficiarios y los peticionarios
- c) Informar sobre las acciones adoptadas a fin de esclarecer judicialmente los hechos que justifican a la adopción de medidas cautelares.

El inciso c) se refería al seguimiento de las denuncias penales que se investigaban las amenazas recibidas por integrantes de la CDHLVT asentadas bajo las averiguaciones 1008/2006/VII y 302/2006/IV, esta última por las agresiones perpetradas en contra de Rodrigo Santiago Hernández, miembro de la CDHLVT, por policías municipales. Ambas denuncias carecen hasta ahora de resultados sustantivos.

**Diversas autoridades hicieron patente la situación de vulnerabilidad en que se encontraba y el carácter eminentemente político del caso.**

Finalmente, el 12 de enero de 2006, Martín Barrios fue excarcelado por la vía del “perdón del ofendido”. Una vez liberado, el Gobierno del Estado desprestigió su activismo. El ex-vocero estatal Valentín Meneses insistió en un programa de radio que el defensor era “una ficha oscura que ahuyentaba la inversión extranjera y su reclamo de justicia social adolecía de *romanticismo*”.

El caso de Martín Barrios, además de evidenciar graves violaciones al debido proceso ordinarias en México, muestra los riesgos que entraña un sistema penal fácilmente utilizable como herramienta de represión y persecución política.

## 5. Recomendaciones de Organismo Internacionales de derechos humanos al Estado mexicano

Los organismos internacionales de protección a los derechos humanos han realizado múltiples recomendaciones, observaciones y señalamientos sobre el deficiente diseño del sistema penal mexicano. Aquí destacamos, además de las que hemos mencionado en los apartados anteriores, aquellos que nos parecen más importantes para retomar las discusiones con miras al establecimiento de un sistema penal más acorde con el derecho internacional de los derechos humanos:

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha calificado la legislación existente de amenaza seria a la seguridad de las personas:

El Comité ha tomado nota... de la ampliación del concepto de “flagrancia”, que extiende las circunstancias en las cuales se pueden efectuar arrestos sin orden de funcionario judicial competente. Esto implica una amenaza seria a la seguridad de las personas. El Comité también ha tomado nota de que en los casos de detención por “delito flagrante” y en casos urgentes, los detenidos son puestos a disposición del ministerio público, quien los puede mantener detenidos durante 48 horas y, en circunstancias especiales, hasta 96 horas antes de pasar a disposición judicial... El Estado Parte debe proceder a enmendar de inmediato las disposiciones legales pertinentes y establecer procedimientos compatibles con lo dispuesto en el artículo 9 del Pacto.

*11. El procedimiento criminal establecido y aplicado en México obstaculiza el cumplimiento cabal del artículo 14 del Pacto, que exige que el juicio se realice ante el juez, en presencia del acusado y con publicidad. El Estado Parte debe establecer un procedimiento que asegure a los acusados el goce de todos sus derechos procesales de conformidad al mencionado artículo 14<sup>32</sup>.*

De igual forma el Comité contra la Tortura ha pedido que se ponga fin a tales prácticas y recomendó lo siguiente:

*Reforzar la garantía constitucional que exige orden judicial para practicar una aprehensión, mediante la supresión de las facultades del ministerio público para ordenarlas y establecer como única excepción la detención en flagrancia, limitada ésta a la del individuo que fuere sorprendido en el acto de cometer el delito, inmediatamente después de cometido con los instrumentos del delito en su poder, o alcanzado al ser perseguido inmediatamente de ejecutarlo. En caso alguno la detención en flagrancia podría producirse después de 24 horas de perpetrado el ilícito. Respecto de los casos urgentes, reemplazar su actual regulación legal por un procedimiento adecuado que facilite al ministerio público obtener órdenes judiciales de aprehensión en todo tiempo<sup>33</sup>.*

También el relator especial sobre la Tortura de Naciones Unidas en su informe de su visita a México recomendó: “No debe considerarse que las declaraciones hechas por los detenidos tengan un valor probatorio a menos que se hagan ante un juez<sup>34</sup>”.

Respecto al Ministerio Público la Comisión Interamericana de Derechos humanos en su informe sobre México recomendó: “Se fortalezca la autonomía e independencia del Ministerio Público y se limite su competencia a funciones acordes a su naturaleza<sup>35</sup>”.

La preocupación por la extensión de las facultades del Ministerio Público a funciones no acordes a su naturaleza fue identificada como un tema preocupante en el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas acerca de su visita a México a finales del 2002. Dicho informe señala que:

*El Ministerio Público, enmarcado dentro del poder ejecutivo, además de sus funciones investigadoras, realiza funciones casi jurisdiccionales, tales como el desahogo y valoración de medios de prueba a las que se les concede valor por las instancias judiciales o tomar declaraciones al inculcado, cuyo valor probatorio, a pesar de no tener una defensa adecuada, no se cuestiona debidamente.*

32 Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México. 27/07/99. CCPR/C/79/Add.109, párr. 10.

33 Comité contra la Tortura, informe sobre México. CAT/C/75. Mayo del 2003, párr. 220.a.

34 Informe de su visita a México, doc. de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 88.d.

35 CIDH, informe de país sobre México, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, septiembre de 1998, párr. 730 y 732.



## 6. Recomendaciones del Centro Prodh

Sabiendo que el sexenio 2006–2012 será crucial para impulsar una reforma integral al sistema de justicia penal que adecue y homologue la legislación mexicana al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Centro Prodh recomienda:

- Continuar y concluir el proceso de reforma al sistema de justicia penal consagrando el principio de presunción de inocencia en el texto constitucional y reduciendo el uso de la prisión preventiva en los procedimientos judiciales en base a más altos estándares de protección de los Derechos Humanos.
- Garantizar, como parte fundamental de esta reforma, que una autoridad judicial imparcial sea la única facultada para recibir una confesión con valor probatorio.
- Tipificar el delito de detención arbitraria dentro del catálogo de delitos que pueden ser cometidos por servidores públicos en atención a las recomendaciones de organismos internacionales.
- Derogar de los códigos penales los delitos de difamación y calumnia y reglamentar la protección a la reputación en el ámbito civil.



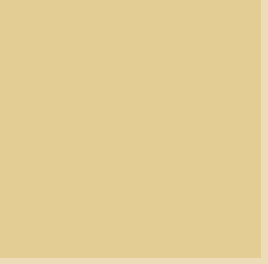
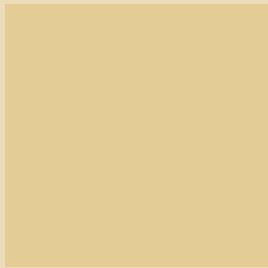
## CAPÍTULO III

Si buscas resultados distintos,  
no hagas siempre lo mismo.

Albert Einstein



Represión,  
violencia político-social  
y derechos humanos  
en el sexenio de Vicente Fox



# Capítulo III

## Represión, violencia politico-social y derechos humanos en el sexenio de Vicente Fox<sup>1</sup>

### Introducción

La represión no es una práctica nueva para el Estado mexicano. El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) pasó por encima de la ley siempre que lo consideró necesario, en su afán de silenciar e inhibir las demandas de organizaciones y ciudadanos. En dicho sexenio aumentaron las desapariciones (el Centro Prodh documentó 117 desapariciones forzadas en este periodo). Se institucionalizó la represión con la creación de la Ley General que estableció las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), so pretexto de hacer frente a la delincuencia organizada, pero que más bien ha servido hasta nuestros días como marco “legal” para ejercer acciones abusivas en contra de la población<sup>2</sup>. Los años 1995 a 1997, fueron de violencia extrema en Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Hostigamiento, persecución, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y matanzas, caracterizaron el mandato de Zedillo<sup>3</sup>.

La situación social y política en la que se producen estos hechos de represión no se modificó durante la administración del presidente Vicente Fox Quezada. Tampoco hemos constatado una voluntad política para evitar o castigar estas violaciones.

En el presente capítulo, haremos una recopilación de diversos casos de represión política perpetrada por los gobiernos federales, estatales y municipales, los patrones de violación a los derechos humanos relacionados con el uso de la violencia por parte del Estado y derecho nacional e internacional al respecto.

Cabe señalar que, cuando discursivamente se dio por extinta por el gobierno de Vicente Fox, en la presente recapitulación, la tortura<sup>4</sup> aparece como un método de investigación y castigo comúnmente usado por las autoridades encargadas del orden y la justicia.

<sup>1</sup> En la presente recopilación se han citado diversos casos que ayudan a ilustrar los patrones de represión utilizados por el Estado, y la participación de diversas autoridades. Algunos de ellos han sido considerados como paradigmáticos por el Centro Prodh, dada la

## 1. Patrones de aplicación de la violencia del Estado y casos relevantes en el periodo

### 1.1 Comunidades en resistencia

Las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y campesinos se producen por lo general en el marco de un alto grado de conflictividad y una de sus principales causas es la falta de cumplimiento del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales. La falta de solución a las demandas indígenas da lugar a relaciones conflictivas con autoridades y entre distintas organizaciones sociales y políticas de la región, con graves y violentas consecuencias<sup>5</sup>.

La presencia del Ejército Mexicano en las zonas de influencia zapatista y en otras zonas indígenas del país, se ha mantenido a lo largo del sexenio con continuos despliegues de tropas y retenes, hostigando a comunidades enteras y a personas relacionadas con organizaciones sociales y en defensa de los derechos humanos.

En estos casos se ha violado de forma directa derechos tales como a la integridad personal, de tránsito y de residencia y a la vida privada, a través de la intimidación, hostigamiento, amenazas, la instalación de retenes militares, el desalojo forzoso de pueblos indígenas y cateos ilegales. Entre los agresores directos, además del Ejército, se encuentran agentes judiciales y policías estatales. Existen casos documentados en los que grupos civiles armados, ligados a partidos políticos también participaron en el hostigamiento a estas comunidades, a pesar de las recomendaciones expresas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Estado mexicano, para la adopción de medidas para el combate y desactivación de estos grupos armados.

**Se ha violado de forma directa derechos tales como a la integridad personal, de tránsito y de residencia y a la vida privada, a través de la intimidación, hostigamiento, amenazas, la instalación de retenes militares, el desalojo forzoso de pueblos indígenas y cateos ilegales.**

gravedad de las violaciones a los derechos humanos, la afectación social causada por tales eventos y la impunidad resultante de las investigaciones ministeriales y actuaciones judiciales. En los informes anuales elaborados por el Centro Prodh es posible conocer muchos más casos de represión perpetrada por parte de diversas autoridades municipales, estatales y federales. Dichos informes pueden ser consultados en <http://www.centroprodh.org.mx>

2 *La herencia de Zedillo: Desprecio por los derechos humanos y represión política. Balance Sexenal 1994-2000.* Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México, Enero 2001.

3 Ibid.

4 La tortura, como expresión característica del interrogatorio dentro del procedimiento inquisitorial, puede conceptualizarse como la coacción sobre la conciencia de la persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad, para obtener una ventaja procesal en detrimento del derecho de defensa del torturado o de un tercero. La tortura es una forma extrema de la agresión que invade el cuerpo y la mente de una persona con la finalidad de matar en ella su dignidad, sus símbolos, sus objetos, su palabra. Una de sus formas más graves es la violación sexual, utilizada sobre todo contra mujeres.

5 Cfr. Al capítulo \_\_\_ de este mismo balance sexenal.



A continuación se mencionan algunos de ellos:

#### **Ayutla, Guerrero, 16 de febrero de 2002**

Valentina Rosendo Cantú, indígena tlapaneca de 17 años, lavaba su ropa en un arroyo cercano a su casa, en la comunidad de Barranca Bejuco, cuando fue abordada por cuatro soldados del 41 Batallón del Ejército mexicano, quienes la interrogaron con una “lista negra” en mano, para preguntar por 11 personas de la comunidad a las que vinculaban con grupos armados. Valentina fue golpeada, amenazada y después violada por dos de los militares. El Centro Prodh llevó su defensa jurídica y proveyó atención física y psicológica. En la actualidad, el caso se encuentra en la CIDH.

#### **Municipio Autónomo Primero de Enero, Chiapas, 25 de febrero de 2002**

La Policía Municipal de Ocosingo incursionó en un poblado del municipio autónomo y realizó tiroteos. En el mes de mayo, se registró un aumento de los patrullajes del Ejército; centenares de soldados llegaron a los cuarteles de Ocosingo y Toniná, los cuales están cerca del poblado Jerusalén y realizaron disparos todos los días. Durante el mes de junio la Policía de Seguridad Pública realizó frecuentes patrullajes en el poblado de Patria Nueva.

#### **Municipio Autónomo Ricardo Flores Magón, Chiapas, 31 de julio de 2002**

40 miembros armados de la Organización para la Defensa de los Derechos Indígenas y Campesinos (OPDIC) procedentes de la comunidad priísta de San Antonio Escobar hirieron a 7 bases de apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se encontraban construyendo una escuela en el ejido La Culebra de este municipio. Horas antes, miembros de esta organización intentaron secuestrar a un miembro de las autoridades autónomas. Las autoridades autónomas señalaron que la OPDIC cuenta con el respaldo de los militares de la base de operaciones asentada en el Ejido Cintalapa.

#### **Municipio Autónomo San Manuel, Chiapas, 19 de agosto de 2002**

200 personas miembros de la OPDIC a bordo de 22 carros se detuvieron en el cruce Quexil, poblado Nuevo Guadalupe, donde bases de apoyo zapatistas mantenían un reten de vigilancia para evitar el tráfico de madera. Con piedras, machetes, pistolas y armas largas, agredieron a la gente del poblado. El saldo fue de 4 heridos de bala; mujeres, niños y ancianos golpeados; el secuestro de tres personas –dos escaparon-. La persona secuestrada después de ser golpeada y amenazada fue entregada a la Policía Judicial de Ocosingo, donde posteriormente lo pusieron en libertad.

#### **Potobtic, Chiapas, 12 de febrero de 2003**

Unos 50 soldados, ocho policías y cuatro agentes judiciales ingresaron a la comunidad de Potobtic, base de apoyo del EZLN. Insultaron y vejaron a las mujeres y amagaron con ingresar a las viviendas. Todas las familias zapatistas fueron amenazas. Los indígenas decidieron resistir y fueron expulsados. Según algunos priístas, los soldados aseguraron haber encontrado marihuana, pero las autoridades autónomas de Potobtic sostuvieron que se trato de acusaciones falsas para poder atacarlos. Las autoridades ejidales priístas del lugar señalaron que existían órdenes de aprehensión contra los representantes autónomos.

### **Roberto Barrios, Chiapas, 23 de agosto de 2003**

La Junta de Buen Gobierno denunció nuevas agresiones y amenazas por parte de miembros priístas del municipio Roberto Barrios, a los cuales identificó como paramilitares. De los incidentes ocurridos, se reportaron los disparos hechos en tres ocasiones contra el dormitorio de los trabajadores, bases de apoyo del EZLN. Asimismo, Francisco Gómez Pérez, ubicado como jefe paramilitar, fue acusado de tratar de obligar a la población del ejido a manifestarse a favor de las acciones contra los zapatistas. Este Caracol zapatista se localiza en la zona donde se planean obras concernientes al Plan Puebla-Panamá, contra la voluntad de la población.

### **Huixtla, Chiapas, 24 de mayo de 2004**

Transportistas de Huixtla, bases de apoyo del EZLN, fueron agredidos, maltratados y amenazados por las autoridades gubernamentales, que les arrebataron ocho triciclos, vehículos con los que dan servicio a la población huixteca.

La Junta de Buen Gobierno (JBG) Hacia la Esperanza difundió una denuncia en la que reivindica el derecho al trabajo de sus compañeros y demanda justicia para ellos.

### **Venustiano Carranza, Chiapas, 9 de febrero de 2005**

Manuel Hidalgo Espinoza, dirigente campesino de la organización Casa del Pueblo, fue asesinado luego de que durante décadas mantuvo una lucha activa en favor de los comuneros de su región, lo que le valió diversas amenazas de muerte por parte de caciques del lugar y paramilitares.

Pobladores de Venustiano Carranza advirtieron que se mantienen en “alerta” ante el temor de nuevos actos de violencia, por lo que convocaron a todos los comuneros a reunirse en la Casa del Pueblo.

## **1.2 La represión como respuesta a los esfuerzos de organización, el activismo y los reclamos de derechos**

Las libertades y derechos a la manifestación, a la actividad política y a la defensa de los derechos humanos han permanecido como blanco de acciones de violación directa por parte de autoridades y también de violaciones por omisión, al permanecer en la impunidad agresiones tan graves como el asesinato.

El Estado sigue apelando a la represión y a la criminalización de la disidencia en contra de dirigentes, activistas y luchadores sociales, quienes han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos. Los métodos de disuasión y contención social ante reclamos, descontentos, protestas y demandas que se expresan dado el contexto político económico que se vive en el país y que restringe las posibilidades de ejercer los derechos continúa. El reclamo no es visto como una expresión del rezago social o las necesidades y derechos no atendidos que motivan a diferentes actores a encabezar una lucha para ser escuchados.

Las protestas generadas por situaciones económicas, políticas o sociales siguen siendo interpretadas como si fueran cuestiones de seguridad. Para enfrentar a la oposición y a la protesta, el gobierno, en sus tres niveles, ha asumido una actitud con tintes autoritarios. Los reclamos y las demandas superan su capacidad de reacción en un contexto democrático. Los actos de represión generalmente se llevan a cabo durante manifestaciones, marchas, plantones y bloqueos. Frente a la protestas se hace uso de la fuerza para disolver y desalojar violentamente al grupo de inconformes, presentándose detenciones arbitrarias, agresiones físicas y en los casos más graves, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales.

Con el objetivo de frenar la movilización social, se recurre principalmente a ataques al derecho a la libertad e integridad personal de los individuos.

**El Estado sigue apelando a la *represión* y a la *criminalización* de la disidencia en contra de dirigentes, activistas y luchadores sociales.**

**A continuación presentamos algunos casos:**

#### **Aguas Blancas, Guerrero, 20 de febrero de 2003**

Frente al panteón de la comunidad de Aguas Blancas, fue asesinado de cinco balazos, Felipe Ayala Arreola, sobreviviente de la matanza de Aguas Blancas y activista de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS). Fue interceptado a bordo de su motocicleta por dos sujetos que ya lo esperaban. Al parecer, conversó con uno de los homicidas, mientras que el otro le disparó por la espalda.

#### **Unión Hidalgo, Oaxaca, 28 de abril de 2003**

El Consejo de Ancianas y Ancianos y el Consejo Municipal denunciaron que 25 personas contratadas por el presidente y el síndico municipal, Armando Sánchez Ruiz y Ricardo Ruiz de la Rosa, respectivamente, golpearon “salvajemente” a tres de sus integrantes, a quienes secuestraron y amarraron en una casa particular y después los presentaron, sin haber recibido atención médica, en la agencia del Ministerio Público de Juchitán, de donde fueron enviados al reclusorio de la ciudad por el supuesto delito de daños.

#### **México, Distrito Federal, 29 de abril de 2003**

Miembros del organismo civil Iniciativa Mexicana contra la Guerra “No en Nuestro Nombre” denunciaron haber sido víctimas de disparos durante una reunión en un café. Esto se sumó a las amenazas de muerte vía telefónica, recibidas el 1º de abril por Nuria Fernández y el 21 de abril, por Araceli Cortés y Gabriel Pérez.

#### **México, Distrito Federal, 5 de febrero de 2003**

200 granaderos, policías turísticos y sectoriales de la Secretaría Pública, se desplazaron a la zona del Ángel de la Independencia y detuvieron a golpes y empujones a 19 jóvenes, la mayoría estudiantes universitarios, luego de que se habían introducido en la columna del Ángel para colgar una manta contra del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Ninguna persona resultó herida ni requirió ser hospitalizada, aunque varias sufrieron lesiones graves.

### **Cuernavaca, Morelos, 14 de mayo de 2003**

Agentes de la Policía Metropolitana de Cuernavaca y guardias de seguridad de Comercial Mexicana agredieron y detuvieron de manera ilegal a siete integrantes del Frente Cívico Pro Defensa del Casino de la Selva, cuando se manifestaban en contra de una tienda de autoservicio. En el Ministerio Público se les fincaron responsabilidades por presuntos delitos de alteración del orden público y daños en propiedad ajena.

### **Xalapa, Veracruz, 20 de septiembre de 2003**

Un comando de efectivos de Seguridad Pública del estado de Veracruz, desalojó a 300 campesinos que llegaron a Jalapa el 17 de septiembre para exigir solución a problemas agrarios y que se resguardaban en el Gimnasio Omega. Los campesinos plantearon desde su llegada a Xalapa la urgencia para que las autoridades de distintas dependencias resolvieran problemas añejos, como la falta de financiamiento productivo.

### **Tecamac, Estado de México, 29 de marzo de 2004**

40 vecinos que se manifestaban en contra de la instalación del complejo industrializador de desechos y del aumento en el cobro del agua potable en este municipio; fueron reprimidos y golpeados por personal de Gobernación, trabajadores de varias regidurías y seguridad del alcalde, Aarón Urbina Bedolla.

### **México, Distrito Federal, 31 de marzo de 2004**

Granaderos comandados por el subsecretario de Seguridad Pública, Gabriel Regino, dispersaron con violencia a 150 trabajadores de empresas de anuncios espectaculares que se manifestaban en contra del retiro de publicidad espectacular por parte del gobierno capitalino. El enfrentamiento dejó un saldo de al menos 25 lesionados -dos de ellos necesitaron atención hospitalaria- y varios detenidos. Antes del enfrentamiento, uno de los trabajadores llamaba por el micrófono a no responder la agresión, replegarse y sentarse para evitar que los retiraran.

### **San Cristóbal, Guanajuato, 26 de abril de 2004**

Vecinos de esta comunidad se enfrentaron a un grupo de manifestantes del municipio de Romita, que pretendían llegar a la plaza en busca del presidente Vicente Fox. Se produjo un ambiente de tensión luego de que elementos del Estado Mayor Presidencial bloquearon el acceso principal a la comunidad, impedían la entrada y salida de vehículos, y sólo autorizaban el ingreso de personas previa identificación.

Los manifestantes pretendían hablar con el Presidente de la República para que detenga la explotación de los acuíferos de Romita, de donde se extrae agua para el abasto de León, y que concrete la construcción de la presa de San Nicolás en el río Verde, Jalisco, y así, la ciudad de León deje de llevarse su agua.

### **Chilpancingo, Guerrero, 25 de mayo de 2004**

Agentes de la Policía Ministerial desalojaron las oficinas de la Secretaría de Educación en Guerrero (SEG), las cuales habían sido ocupadas por estudiantes de la normal federal Rafael Ramírez en protesta por la reducción de la matrícula de nuevo ingreso

Los policías detuvieron a los estudiantes Eric Acevedo Lorenzo, Josué Valadez López y Fernando Méndez Pineda; sin embargo, los demás alumnos lograron retener a tres agentes, quienes fueron encerrados en la caseta de vigilancia del estacionamiento del edificio. Otros 60 policías ministeriales decidieron rescatar a sus compañeros y arremetieron contra los estudiantes con palos, piedras y hasta sillas.

#### **Guadalajara, Jalisco, 28 de mayo de 2004**

Miles de personas celebraron una marcha de protesta con motivo de la clausura de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea. Durante la marcha, un grupo de manifestantes se separaron del contingente principal y se enfrentaron con la policía antimotines, al parecer arrojándoles piedras, botellas y palos. La policía respondió con gases lacrimógenos y empezó a detener a los manifestantes. Horas después de culminada la marcha, la policía realizó una redada en los alrededores del lugar, deteniendo a personas que se encontraban sentadas en parques públicos, en autobuses, caminando por las calles o cuando eran atendidas en la clínica de la Cruz Roja.

Funcionarios oficiales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) informaron que fueron capturadas 111 personas. De ellas, 59 fueron puestas en libertad sin cargos durante las siguientes 24 horas. Los demás estuvieron privados de la libertad durante el fin de semana siguiente. Se formularon cargos en contra de 49 personas por supuesta participación en los disturbios.

Diversas organizaciones de derechos humanos constataron y denunciaron que los detenidos fueron víctimas de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) publicó el “INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS RELATIVO A LOS HECHOS DE VIOLENCIA SUSCITADOS EN LA CIUDAD DE GUADALAJARA, JALISCO, EL 28 DE MAYO DEL 2004, CON MOTIVO DE LA CELEBRACIÓN DE LA III CUMBRE DE AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA”<sup>6</sup>, en el que se dan detalles pormenorizados de este operativo de represión y que el gobernador del estado no admitió ninguna de las observaciones y más bien cuestionó que gente de fuera de Jalisco hiciera críticas a su gestión.

#### **Cancún, Quintana Roo, 21 de julio de 2004**

Granaderos y policías judiciales de la entidad desalojaron el campamento que seguidores del depuesto alcalde Juan Ignacio García Zalvidea habían instalado en la Plaza de la Reforma, en protesta por la desaparición de poderes del ayuntamiento de Benito Juárez (Cancún) y la instalación del Concejo Municipal.

#### **Ocelota, Hidalgo, 22 de enero de 2005**

54 alumnos de la Universidad Autónoma de Chapingo viajaban a bordo dos autobuses propiedad de la institución mencionada, con dirección a la normal rural de El Mexe para solidarizarse con la población estudiantil en la demanda de reapertura de su internado, a la altura del kilómetro 28, en el municipio de Ocelotla, Hidalgo, se encontraron con un retén de la policía estatal. Los agentes indicaron que “todas las universidades tenían prohibida la entrada al estado”, y los escoltaron hasta la carretera federal.

6 Se puede consultar en la página electrónica: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec.htm>

Los estudiantes emprendieron el regreso rumbo a la normal a pie. Los agentes obligaron a los estudiantes por medio de golpes e insultos a subir a las patrullas, los despojaron de algunas de sus pertenencias y los dejaron aproximadamente a 500 metros del poblado llamado San Cristóbal, ubicado en el kilómetro 50 de la carretera Calpulapan-Texcoco en un paraje desierto.

### **Actopan, Hidalgo, 15 de febrero de 2005**

Estudiantes de la Normal Rural de El Mexe que bloqueaban tramos de la carretera Actopan-Ixmiquilpan se enfrentaron a granaderos que utilizaron gases para dispersarlos, con saldo de al menos 30 heridos, incluidos cuatro elementos de las fuerzas de seguridad.

Otros seis estudiantes fueron detenidos y presentados ante el Ministerio Público de Pachuca, en donde fueron consignados acusados de daños a la propiedad, robo de vehículo, ultraje a la autoridad y ataque a las vías de comunicación.

### **Atoyac, Guerrero, 2 de julio y 18 de septiembre de 2005**

El militante de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), Alfonso García Rosas, de 51 años, fue sacado por la fuerza de su vivienda y ejecutado por un comando armado en la comunidad de San Juan de las Flores, ubicado en la parte media de la sierra de Atoyac.

Vecinos relataron que cinco sujetos vestidos de negro con el rostro cubierto y portando armas de grueso calibre, AR-15 llegaron de manera intempestiva. El campesino fue sacado por la fuerza de los cabellos delante de su esposa y sus cuatro hijos. Lo llevaron a 100 metros al paraje conocido como Los Cajales, donde le dispararon por la espalda ocho impactos de cuerno de chivo.

Posteriormente, el 18 de septiembre, el ex preso político Miguel Ángel Mesino Mesino -a quien se vinculó con el Ejército Popular Revolucionario (EPR)-, hermano de Rocío Mesino e hijo de Hilario Mesino, dirigente de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), fue asesinado a balazos con rifles de asalto AK-47 y una pistola calibre 9 milímetros en pleno centro de Atoyac.

Rocío Mesino declaró que el homicidio tuvo tintes políticos y descartó que sea resultado de alguna venganza personal. El asesinato se perpetró “en pleno centro y a la luz del día, y la policía no hizo nada”, dijo, y responsabilizó al ayuntamiento de Atoyac de no actuar “en el momento oportuno”. El gobernador Zeferino Torreblanca pidió “que no se magnifiquen estos crímenes”.

### **Acapulco, Guerrero, 18 de septiembre de 2005**

Cirilo Cruz Helasio, quien simpatiza con la construcción de la hidroeléctrica La Parota, hirió de muerte a su primo Tomás Cruz Zamora, de 40 años, miembro del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a La Parota (CECOP), quien horas más tarde murió en un hospital.



Tomás Cruz fue herido cuando regresaba de una asamblea de la CECOP celebrada en la comunidad Agua Caliente. El comunero conducía una camioneta en la que transportaba a 40 agricultores de vuelta a su comunidad, cuando de entre los matorrales salió Cirilo Cruz, quien luego de una breve discusión le disparó en la sien. Cruz Zamora fue trasladado de urgencia al Hospital General de Acapulco, donde murió la misma noche.

### **Acapulco, Guerrero, 29 de enero de 2006**

Un campesino miembro del CECOP murió luego de recibir pedradas, palos y machetazos de labriegos partidarios de instalar una hidroeléctrica en la región, en la comunidad Dos Arroyos. Otro agricultor resultó herido. El vocero del consejo de ejidatarios, Marco Antonio Suástegui Muñoz sostuvo que un comandante de la Policía Ministerial detuvo a uno de los culpables del asesinato, pero lo liberó inmediatamente.

Organizaciones defensoras de derechos humanos señalaron que con base en las viejas prácticas de compra de conciencias la Comisión Federal de Electricidad (CFE), aprovechando la pobreza en la que vive la gente, ha distribuido grandes cantidades de dinero para corromper autoridades comunales, obtener votos favorables en asambleas ilegales y para intentar convencer a las comunidades de que apoyen la construcción del megaproyecto.

### **México, Distrito Federal, 2006**

Miembros del comité Iztacalco-Iztapalapa en contra del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), fueron agredidos verbal y físicamente, por 20 agentes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). Además, los agentes robaron materiales de difusión, mientras llevaban a cabo trabajo de difusión de La Otra Campaña.

### **San Salvador Atenco, Estado de México, 3 y 4 de mayo de 2006**

Cientos de policías del municipio de Texcoco, de la Agencia de Seguridad del Estado de México (ASE), y de la Policía Federal Preventiva (PFP) instrumentaron un operativo policiaco en el que se cometieron graves violaciones de derechos humanos contra ciudadanos y ciudadanas con la justificación de mantener el orden y la paz social en el pueblo de San Salvador Atenco<sup>7</sup>.

El conflicto que dio pie al operativo policiaco se originó cuando autoridades municipales y estatales impidieron la instalación de un grupo de floristas pertenecientes al Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), violando un acuerdo previo establecido entre ambas partes. Ante esta situación, algunos miembros del FPDT y ciudadanos inconformes retaron a los cuerpos de seguridad y se dio el primer enfrentamiento entre ambos bandos. El saldo de este enfrentamiento fue la detención de varios integrantes del Frente y el sitio por varias horas de cientos de individuos en una casa particular.

Horas más tarde, miembros del FPDT bloquearon el ingreso a la ciudad de Texcoco y la carretera federal San Salvador Atenco- Texcoco, exigiendo la liberación de sus compañeros y sostuvieron otro enfrentamiento cuando la policía estatal trató de liberar la carretera federal; sin embargo, la policía fue replegada, varios agentes policiacos fueron tomados como rehenes y Javier Santiago, menor de edad, falleció a causa de un impacto de bala proveniente de un arma de la ASE.

<sup>7</sup> *Atenco, Estado de derecho a la medida*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2006, en <http://www.centroprodh.org.mx>

La madrugada del 4 de mayo, aproximadamente 3,500 miembros de la ASE y la PFP realizaron un operativo policiaco sorpresivo, en el que hicieron uso excesivo de la fuerza pública de manera indiscriminada. Los policías agredieron y detuvieron a todas las personas que podían, por lo que las víctimas de los abusos eran personas que pertenecían al grupo de floristas, al FPDT, a otros movimientos sociales de diferentes partes del país y extranjeras que acudieron en solidaridad con el movimiento, así como personas que no tenían ningún vínculo con el conflicto político.

El Centro Prodh documentó el allanamiento de moradas realizados sin orden judicial, atentados contra la integridad física de varones, mujeres, niñas y niños; no se respetaron las garantías mínimas de debido proceso, y cinco personas de nacionalidad extranjera fueron expulsadas del país ilegalmente, en general, documentó la violación a garantías procesales<sup>8</sup>. Al finalizar el operativo implementado desde el 3 de mayo hasta el 4 siguiente, se reportó la muerte de Javier Santiago, un menor de 14 años, y Alexis Benhumea, un joven estudiante de 20 años, quedó en estado de muerte cerebral, después de casi 40 días en esta situación, murió<sup>9</sup>. Además hubo decenas de heridos y doscientas once personas detenidas arbitrariamente. La mayoría de las personas detenidas fueron severamente golpeadas, situación que reflejó la violencia excesiva utilizada por los miembros de las fuerzas de seguridad contra la ciudadanía.

El Centro Prodh también documentó la detención de 47 mujeres, quienes reportaron, al igual que las otras personas detenidas, ser víctimas de maltrato físico, además de violencia sexual a través de tocamientos, insultos, amenazas de violación y en varios casos violación por parte de policías. Durante el trayecto de traslado al penal de Santiaguito Este tipo de violencia sexual se ejerció específicamente contra las mujeres, en el caso de los varones se reportó oficialmente una violación, aunque este caso no pudimos comprobarlo plenamente<sup>10</sup>.

Entre las 47 mujeres había jóvenes, estudiantes, amas de casa, cuatro mujeres de nacionalidad extranjera y una indígena. Todas fueron acusadas, sin pruebas suficientemente sólidas, por los delitos de ataques a las vías federales de comunicación y delincuencia organizada. Al momento de redactar este informe, 40 habían sido liberadas, de éstas 36 salieron bajo fianza y las cuatro extranjeras (quienes también reportaron abusos sexuales) fueron expulsadas ilegalmente. Siete mujeres permanecen presas en el penal por haber sido acusadas de delitos considerados graves.

Con respecto de las agresiones sexuales, se presentaron 16 denuncias con la asesoría del Centro Prodh, ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Violentos Cometidos contra la Mujer (de ámbito federal), denunciando el daño físico, sexual y psicológico que sufrieron las mujeres en el operativo realizado en San Salvador Atenco. La Comisión Nacional de Derechos Humanos inició 23 averiguaciones previas ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, por los abusos sexuales.

8 *Informe preliminar sobre los hechos de San Salvador Atenco*, Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos (CCIODH), Cuarta visita, México, 29 de mayo a 4 de junio de 2006, p. 92.

9 Joven que murió el 7 de junio del 2006 a consecuencia de un golpe en la cabeza ocasionado por una bomba de gas lacrimógeno que un policía lanzó directamente contra Alexis, su situación de salud también se vio agravada al no recibir atención médica oportuna dado que las fuerzas de seguridad cercaron el poblado e impidieron la entrada a las ambulancias.

10 "Violencia de Estado contra mujeres privadas de la libertad en México, El caso de San Salvador Atenco", en el *Informe alternativo al CEDAW 36° periodo de Sesiones*. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem). 2006

Una vez que se hicieron públicos los testimonios de las víctimas por medio de organizaciones defensoras de derechos humanos, sus familiares y representantes legales, las autoridades responsables del operativo negaron rotundamente los hechos sin mostrar disposición de investigar las acusaciones alegando que era una táctica para desacreditar el operativo; el cual desde su punto de vista, había sido un éxito.

### **Bochil, Chiapas, 8 de Mayo del 2006**

En este municipio de Chiapas se llevó a cabo un Operativo en contra de las personas que se manifestaban de manera pacífica fuera de la Presidencia Municipal de Bochil pidiendo la renuncia del presidente municipal, Daniel Morales. Como consecuencia de dicho operativo fueron detenidas aproximadamente 80 personas. En el operativo resultaron gravemente heridos: Pascual Jiménez Bautista, Antonio Díaz Hernández y Juan Silverio Hernández Hernández, vecinos de la Comunidad de Santa Cruz, quienes fueron llevados al hospital de Bochil del IMSS, pero la institución se negó a prestar los servicios médicos.

Simultáneamente a las acciones de la policía en la cabecera de Bochil, en el Ejido Pomilho, un número indeterminado de personas que iban saliendo de la comunidad por diversos motivos de su vida cotidiana “los corrieron las patrullas y el helicóptero, 3 Km adentro intimidándolos”. Detuvieron a cinco campesinos que iban a su trabajo; a uno de ellos lo subieron al helicóptero, los otros 4 los subieron a un camión y los golpearon.

### **Cancún, Quintana Roo, 25 de mayo de 2006**

Un contingente de 60 granaderos de policía del municipio de Benito Juárez (Cancún) se enfrentó a golpes y patadas con manifestantes de otro municipio que bloqueaban una carretera a las afueras de la ciudad, a quienes dispersó con gases lacrimógenos y toletazos, y persiguió hasta sus viviendas, adonde ingresó para aprehenderlos. El saldo fue de 10 detenidos -entre ellos cuatro menores de edad y una mujer que resultó lesionada- y siete policías heridos.

Los vecinos protestaban por la construcción de un relleno sanitario, mismo que consideran provocará enfermedades a habitantes de 36 colonias.

La madre de un menor de 14 años que fue arrestado, sostuvo que los policías rociaron su casa con gas lacrimógeno y luego entraron por su hijo. Vecinas que presenciaron los hechos, sostuvieron que los agentes, encabezados por el director operativo de Seguridad Pública, Octavio Alfonso Colado Hernández, golpearon a docenas de personas sin distinguir entre varones, mujeres o niños.

### **Oaxaca, Oaxaca, 2006**

El miércoles 14 de junio de 2006 se intentó desalojar a los maestros de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que después de 23 días mantenían un plantón en el centro histórico de la ciudad de Oaxaca. De acuerdo con los reportes de organizaciones civiles de derechos humanos, entre las cuatro y cinco de la mañana, alrededor de tres mil miembros de la policía estatal iniciaron el desalojo con el uso de bombas de gas lacrimógeno, gas pimienta, bombas de humo y armas de fuego de alto calibre, destruyendo con lujo de violencia tiendas de campaña y módulos del campamento.

El gobernador del estado, Ulises Ruiz, negó que la policía estatal hubiera estado armada y que hubiera agredido físicamente a las y los profesores que se encontraban en el plantón. Esto contradice las versiones que diversas organizaciones y grupos de derechos humanos han difundido, en las que se habla de personas heridas de gravedad, incluyendo mujeres y niños.

El conflicto se ha extendido por varios meses. A las protestas se han sumado diversos sectores de la sociedad que demandan la salida de Ulises Ruiz del gobierno estatal, por lo que el movimiento rebasa la problemática magisterial. En una misión civil de observación realizada por organizaciones de la Red Todos Los Derechos Para Todos, entre ellas, el Centro Prodh, se constató la existencia de un clima de violencia, la ruptura del tejido social, y la ausencia de un verdadero estado de derecho, escenario propicio para graves violaciones a los derechos humanos.

### 1.3 Represión sindical

Durante el periodo que observa el presente informe, la libertad de defender colectivamente los derechos laborales fue inhibida principalmente en acciones directas que violan la garantía a no ser molestado por el ejercicio de derechos y/o funciones sindicales o representativas de derechos colectivos de los trabajadores. Acciones graves que van desde los atentados contra la vida de dirigentes sindicales y trabajadores y diversos ataques a las garantías individuales en represalia -personal o colectiva- por: a) asociarse para la defensa de intereses laborales; b) reunirse y expresarse con relación a intereses laborales; c) ejercer derechos o funciones sindicales; d) ejercer derecho de huelga.

En este tipo de casos, además de su participación activa, es evidente la complicidad del Estado con las principales agresoras directas en la violación de los derechos humanos laborales: las empresas.

#### Poza Rica, Veracruz, 9 de julio de 2002

21 integrantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de Transportes Papantla “Fidel Velásquez” fueron detenidos en la central Camionera en donde habían mantenido una huelga desde 7 meses atrás. Se les acusó de tener armas de uso exclusivo del Ejército, aunque el líder del sindicato denunció que tras los meses de huelga, sin recibir salario apenas tienen para comer. Denunció que las armas les fueron sembradas.

#### Nacozari, Sonora, 2002

Los empresarios de la minera “Mexicana del Cobre”, impidieron el acceso a la educación de alrededor de 1,250 hijos de los trabajadores de ésta, al cerrar las escuelas preescolar, la primaria y la secundaria, argumentando que ante la falta de ingresos por la huelga de los trabajadores desde el 5 de marzo no podrían mantener abierto el colegio.

#### Oaxaca, Oaxaca, el 12 de junio de 2003

Miembros del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal de Oaxaca (STSPEIDCEO) y miembros del Comité de Defensa Ciudadana (CODECI), fueron desalojados y reprimidos por elementos de los cuerpos de seguridad del gobierno del estado de Oaxaca, dejando 30 personas lesionadas y 21 desaparecidos, quienes protestaban exigiendo la libertad de Oliverio Neri López y René García García, quienes fueron

detenidos por razones de carácter político sindical en octubre de 2002. El gobernador José Murat calificó el desalojo de “pacífico” y declaró que “su gobierno no es represor”. No obstante, se constató que utilizaron gases lacrimógenos, aturdidoras, toletes eléctricos, bates, bastones y perros, y que golpearon a mujeres, niños y ancianos.

### Lázaro Cárdenas, Michoacán, 20 de abril de 2006

Dos mineros muertos y 41 lesionados, dos de ellos de gravedad, fue el saldo del desalojo efectuado por 800 policías federales y estatales contra aproximadamente 500 trabajadores que se mantenían en huelga desde el 2 de abril en la empresa Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (Sicartsa).

Aproximadamente las 7 de la mañana cuando los agentes de la PFP y la Policía Judicial del Estado (PJE), además del Grupo de Operaciones Especiales (GOE), ingresaron por la puerta trasera de la siderúrgica portando gases lacrimógenos y armas de fuego, lo que tomó por sorpresa a los obreros, quienes se encontraban atrincherados frente al acceso principal. La policía logró inicialmente que los inconformes se dispersaran. Sin embargo, dos horas después arribaron más obreros, y con palos, piedras y varillas replegaron a los policías hacia el interior de la planta.

En el enfrentamiento murieron José Luis Castillo Zúñiga, trabajador de Sicartsa, y Héctor Álvarez Gómez, representante sindical en la comisión mixta de la empresa Mittal Steel; asimismo, resultaron gravemente heridos Luis Alberto Zárate, quien recibió un impacto de bala que le perforó el pulmón, y Cirilo Quiñones, con una lesión en el tórax por impacto de arma de fuego.

El gobernador del estado, Lázaro Cárdenas Batel instruyó a la Procuraduría General de Justicia del estado a iniciar la averiguación previa “para el total esclarecimiento y deslindar las respectivas responsabilidades”. Destacó que el Ejecutivo estatal solicitó la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para que investigue el caso y declaró que fue el gobierno federal quien solicitó la colaboración de las fuerzas estatales para la recuperación de la siderúrgica.

#### 1.4 La criminalización de la protesta

La ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga certeza de que quienes purgan penas privativas de la libertad son verdaderamente responsables de la comisión de un delito. Esta carencia permite apresar a las personas por motivos políticos.

La utilización de instrumentos legales como las órdenes de aprehensión, las denuncias penales y los arrestos continúan siendo herramientas recurrentes, aparentemente legítimas en contra de las víctimas, y son utilizadas discrecionalmente como método jurídico-político para la represión, como quedó señalado en el capítulo sobre justicia penal, en este mismo Balance Sexenal. Entre ellas, destacan las denuncias por motín, robo y terrorismo, así como la acusación por uso de armas exclusivas del Ejército.

### **Puebla, Puebla, 22 de septiembre de 2003**

La Organización Independiente Totonaca denunció que cuatro de sus integrantes, Genaro Salazar Vega, Miguel Sánchez Sosa, Antonio Sánchez Gaona y Prudencio Pérez García, fueron torturados por elementos de la Policía Judicial del Estado de Puebla (PJEP), quienes sin pruebas, los acusaron de ser sospechosos de un homicidio. Dicha organización supone que la agresión fue instigada por el expresidente municipal de Huehuetla, Puebla, Víctor Rojas Solano, para tratar de sabotear las investigaciones que una fiscalía especial de la Procuraduría General de Justicia del Estado realiza con el objetivo de esclarecer el asesinato de la defensora de derechos indígenas Griselda Tirado Evangelio.

### **Oaxaca, Oaxaca, 2 y 3 de febrero de 2005**

Elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) detuvieron a cuatro dirigentes sociales en la ciudad de Oaxaca. Juan Alavez Méndez, indígena defensor de los bosques de San Isidro Aloapan, fue aprehendido por seis agentes “sin presentar orden de aprehensión”, mientras que Alejandro Eleazar Cruz López, de la Coordinadora Oaxaqueña Magonista Popular (COMPA), y Jaqueline López Almazán y Samuel Hernández, del Consejo Indígena Popular de Oaxaca Ricardo Flores Magón (CIPO-RFM), fueron internados en el penal de Santa María Ixcotel.

Raúl Gatica, dirigente del CIPO-RFM, aseveró que “estas detenciones tienen que ver con el clima de hostigamiento contra luchadores sociales e indígenas del estado”.

### **San Juan Lalana, Oaxaca, 7 de febrero de 2005**

En una acción concertada por el gobierno del estado, fueron detenidos nueve integrantes del Ayuntamiento Popular de San Juan Lalana, entre ellos los dos candidatos perdedores en la elección municipal, y reclusos en la Penitenciaría del Estado por el conflicto postelectoral.

El representante legal de los detenidos declaró que el gobernador Ulises Ruiz Ortiz convocó a los integrantes del ayuntamiento popular de San Juan Lalana a una reunión el 7 de febrero de 2005, sin embargo, consideró todo fue una artimaña para encarcelarlos. En el operativo participaron policías preventivos, ministeriales y militares, así como encapuchados.

### **Ciudad Juárez, Chihuahua, 5 de marzo de 2005**

La delegación de la Procuraduría General de la República (PGR) reactivó indagatorias penales contra 18 dirigentes campesinos del noroeste del estado, a quienes se les acusa de diversos delitos derivados de su participación en manifestaciones efectuadas desde 2001 contra las altas tarifas que cobra la CFE.

Sergio Conde Varela, abogado de los campesinos, explicó que el Ministerio Público Federal envió citatorios a agricultores de 13 municipios para que respondieran por su participación en las movilizaciones que realizaron entre 2001 y 2003, y que incluyeron la ocupación de oficinas de la paraestatal en los municipios de Casas Grandes, Janos y Ascensión.

Lo anterior, dijo, viola el acuerdo que un año antes aceptó la Secretaría de Gobernación (Segob), cuando en la mesa 14 del diálogo para el acuerdo nacional del campo se comprometió a gestionar el retiro de las demandas



que habían presentado autoridades federales en 2001 y 2002, cuando luchaban para que se aprobara la ley de energía para el campo.

### **Mecayapan, Veracruz, 16 de junio de 2005.**

El jueves 16 de junio de 2005, en Tonalapa, Municipio de Mecayapan, Veracruz, fue detenido Demetrio Bautista Martínez, luchador social del movimiento de Resistencia Civil en contra de los altos cobros de la Comisión Federal de Electricidad, por agentes que se dijeron de la Agencia Federal de Investigación (AFI), acusado por el delito de ataques a las vías generales de comunicación y daños en propiedad ajena. Después de 4 días de prisión en el CERESO de Coatzacoalcos, el juez 10º de distrito le otorgó auto de libertad en el delito de daños en propiedad ajena, debido a la falta de pruebas, y le dictó libertad bajo fianza con el pago de \$4,875.00, por el delito de ataques a las vías generales de comunicación. Por este motivo se abrió el proceso número 132/2003.

## **1.5 La impunidad**

La falta de justicia integral<sup>11</sup> para cada uno de los casos anteriores es una forma más de violación a los derechos humanos perpetrada por el Estado, y es en sí misma, otra forma de represión para aquellos que han sido amenazados, hostigados, privados de su libertad, torturados o asesinados por organizarse o manifestarse en defensa de un derecho.

Los asesinos de los miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur siguen prófugos; el gobierno de Jalisco se negó sistemáticamente a investigar las denuncias de tortura durante las detenciones arbitrarias cometidas el 28 de mayo de 2004, y más recientemente, los policías del Estado de México que violaron a las mujeres arbitrariamente detenidas, y los altos mandos que ordenaron y permitieron esta barbarie siguen libres.

## **2. Marco jurídico nacional e internacional**

En un evento de represión, son muchos los derechos violados directamente. Todos estos derechos se encuentran consagrados en instrumentos internacionales signados y ratificados por nuestro país, además de encontrarse establecidos en la legislación local.

Por esta razón, el Estado mexicano se encuentra obligado a observar, promover y proteger la vigencia de estos derechos.

### **2.1 Sobre la libertad**

El Pacto internacional de derechos civiles y políticos establece en su Artículo 9o. que:

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con apego al procedimiento establecido en ésta.

<sup>11</sup> Por justicia integral entendemos aquella que logra el esclarecimiento de los hechos, el procesamiento de los responsables, la reparación del daño y el establecimiento de medidas de no repetición.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

**Todo individuo  
tiene derecho a la  
libertad y a la  
seguridad  
personal.**

## 2.2 Sobre la libertad de reunión y de asociación

La libertad de reunión y de asociación se encuentran reconocidas por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 9o. Tanto el Pacto internacional de derechos civiles y políticos como la Convención americana sobre Derechos Humanos establecen en forma acorde el derecho de reunión pacífica y sin armas. En ambos instrumentos se señala que su ejercicio sólo puede estar sujeto a restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

## 2.3 Sobre la libertad de asociación en materia laboral

El convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1948, aprobado y ratificado por el gobierno de México, establece en su artículo 2o.: “los trabajadores y los empleadores sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

El Protocolo de San Salvador y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra en similares términos el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección. sin embargo México formuló la siguiente declaración interpretativa a ambos documentos:

“(…) el gobierno de México lo hace en el entendimiento de que (….) se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias”.

Estas disposiciones legales internas dejan vacíos normativos que permiten la intromisión del gobierno en el registro de sindicatos, dificultades para acreditar la personalidad y representación de los sindicatos mediante el procedimiento de “toma de nota”, y la intimidación de los trabajadores que pretenden construir sindicatos. Estas problemáticas normalmente confluyen en eventos de represión, cuando los trabajadores ven coartado su derecho a la huelga.

## 2.4 Sobre la integridad personal y comunitaria

La integridad física y psicológica, tanto personal y comunitaria se encuentra reconocida en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, en el artículo 9o. Además, existen instrumentos específicos en los que se define el derecho internacional para la forma más grave de violación a la integridad, la tortura.

## 2.5 Sobre la tortura

La Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991, dispone:

### Artículo 3o.

Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflinja a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. (...)

México ha ratificado instrumentos específicos en materia de tortura como son la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la ONU, ratificada el 23 de enero de 1986, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada el 22 de junio de 1987 y finalmente, la adopción del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor para México el 22 de junio de 2006. A través de estos instrumentos, México se obligó internacionalmente, entre otras cosas a prevenir y sancionar la tortura a través de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole.

Particularmente, destacamos la definición de tortura que da la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que en su artículo 2 señala:

**Comete el *delito de tortura* el servidor público que...inflinja a una persona *dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, con el fin de obtener...información o una confesión...***

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

## 2.6 Sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego

La Declaración de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, establece que “(...) los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego” y el uso de éstas se reduce “(...) a la defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves”<sup>12</sup>.

En relación con la libertad de reunión, el presente pacto establece que *en el caso de una reunión ilícita y violenta*, “(...) los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria”<sup>13</sup>.

**Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley...utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego.**

## 2.7 Sobre las ejecuciones extrajudiciales

Las ejecuciones extrajudiciales (o extralegales), sumarias o arbitrarias, de acuerdo con el mandato de la Relatoría Especial de la ONU para este tema comprenden, entre otras:

(...) las muertes causadas por el uso de la fuerza por agentes del orden público o personas que actúen directa o indirectamente con el consentimiento del Estado; las muertes causadas por atentados u homicidios perpetrados por las fuerzas de seguridad del Estado, por paramilitares, escuadrones de la muerte u otras fuerzas privadas que cooperan con el Estado o son tolerados por éste; (...) muertes causadas por actos de omisión por parte de las autoridades (...)

## 3. Recomendaciones al Estado Mexicano

En el Centro Prodh asumimos las siguientes recomendaciones del Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, coordinado por la OACNUDH – México:

- Adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas en el cual se quede sentada claramente la responsabilidad de la cadena de mando y la importancia de contar con peritos especializados y autónomos en el ejercicio de su función. Este protocolo debiera incluir capacitación en materia de técnicas de investigación, así como el establecimiento de un mecanismo que garantice la autenticidad de las pruebas recabas y los resultados de los estudios periciales realizados.

12 Principios 4o. y 50. de la Declaración de Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

13 Ibid, Principio 9o.

- Promover que en todos los códigos penales de la República se establezca responsabilidad para los servidores públicos que omitan denunciar hechos de detención arbitraria o tortura de los que tengan conocimiento con motivo o en el ejercicio de sus funciones.
- Modificar la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, a fin de adaptarla a lo dispuesto por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

En la Recomendación General 10 de la CNDH, emitida el 17 de noviembre de 2005, esta institución realizó ocho recomendaciones generales formuladas a los procuradores General de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas, así como secretarios, subsecretarios y directores generales de Seguridad Pública del gobierno del Distrito Federal y de las entidades federativas.





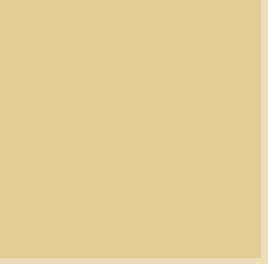
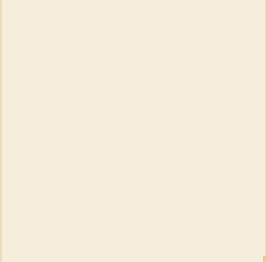
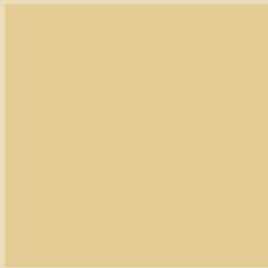
## CAPÍTULO IV

Ningún ejército puede detener  
la fuerza de una idea cuando llega a tiempo.

Victor Hugo



La Policía Federal Preventiva  
y los Derechos Humanos



## Capítulo IV

# La Policía Federal Preventiva y los Derechos Humanos

### Introducción

Como parte de la evaluación que realizamos en el rubro de la seguridad pública en el sexenio que está por terminar, hemos decidido abordar el análisis del marco constitucional y de las políticas públicas aplicadas en la materia en el ámbito federal, entre las que se encuentran la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva; el primero de los cuales, es el espacio donde se proponen, analizan, acuerdan y evalúan las formas de colaboración en materia de seguridad entre las instituciones involucradas a nivel federal, y la segunda; institución policial preventiva de reciente creación, caracterizada por la intervención castrense tanto en su constitución sustantiva como en su dirección. Ambos, permiten ejemplificar que la administración del presidente Vicente Fox, continuó acentuando la tendencia a militarizar la seguridad interna del país, con los peligros que implica ésta para un Estado con una democracia en ciernes y que en el presente apartado se ejemplifica a través de casos concretos de violaciones graves a derechos humanos imputables a elementos de la Policía Federal Preventiva, conocidos tanto por organismos públicos de derechos humanos como de manera directa por el Centro Prodh.

Lo anterior, aunado a un contexto de violencia agravada en diferentes niveles de la sociedad mexicana y un incontenible índice de delincuencia, permiten concluir que las acciones implementadas por décadas en nuestro país, y continuadas por el sexenio que termina, han sido ineficaces para atacar el problema de la inseguridad de una manera integral. De ahí, que dicha problemática sea una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, pues con ello se vulneran derechos fundamentales tales como la vida, la integridad personal, la seguridad jurídica, el derecho de propiedad, a la paz y a una vida libre de violencia y en donde, indudablemente el Estado mexicano es responsable ya sea por acción o por omisión.

## 1.- Marco Constitucional de la Seguridad Pública en México

En 1994, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) con base en las reformas realizadas a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución. Con estos cambios legislativos, se establecen los ámbitos de la seguridad pública y las responsabilidades y atribuciones entre los tres niveles de gobierno para realizar tareas de prevención del delito y combate a la delincuencia. Así, tenemos que de acuerdo al artículo 21 constitucional, “*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala*”. Es decir, en nuestro país, la función de la seguridad pública es una responsabilidad concurrente entre los tres niveles de gobierno, los cuales están obligados a coordinarse para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso de la Unión<sup>1</sup>.

Derivado de lo anterior, al año siguiente de la reforma constitucional, el Poder Legislativo promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), en la cual se reglamentaron las formas de coordinación entre la federación, los estados y sus municipios; y se determinó la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>2</sup> (CNSP), cuyos propósitos son: a) coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación y, b) establecer una política nacional de seguridad pública que integre a la prevención del delito con la procuración, la impartición de justicia y la readaptación social.

**La administración del presidente Vicente Fox, continuó acentuando la tendencia a militarizar la seguridad interna del país.**

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, está integrado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de la República, un Secretario Ejecutivo, los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En dicho Consejo, se excluye la participación municipal, no obstante que de acuerdo con los artículos 21 y 115 constitucional, los municipios están obligados a prestar también el servicio de seguridad pública.

### 1.1 La creación de la Policía Federal Preventiva

Para finales de los años noventa, el entonces presidente Ernesto Zedillo, envió al Senado de la República un paquete de iniciativas de reforma, que en términos generales, planteaba la necesidad de crear una policía federal preventiva, que fusionara en su estructura orgánica a las ya existentes Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal Federal y a la Policía de Migración. La iniciativa fue aprobada por el poder legislativo a principios de 1999<sup>3</sup>, derivada de la cual, se creó lo que ahora conocemos como la Policía Federal Preventiva (PFP), que en un primer momento, dependiera de la Secretaría de Gobernación, pero a partir del año 2000 que se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la PFP pasa a formar parte de dicha Secretaría.

1 Artículo 21 en relación con el artículo 73 fracción XXIII de la Constitución General de la República.

2 Diario Oficial de la Federación. 26 de abril de 1994.

3 Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 1999.

Entre las facultades de la PFP se encuentran: intervenir en materia de seguridad pública cuando las autoridades estatales y/o locales así lo soliciten; proteger las fronteras y colaborar en la protección de zonas litorales; incluyendo en estas aduanas, aeropuertos, puertos y puntos de control migratorio; vigilar las carreteras federales, vías férreas e instalaciones estratégicas. Responsabilidades que se comparten con el Ejército y la Armada de México<sup>4</sup>.

Como se ve, esta policía tiene atribuciones para colaborar con otras dependencias federales, en la investigación de delitos, y con policías estatales y municipales a petición de las autoridades respectivas; así como también realizar actividades de inteligencia civil.

## 2. La Policía Federal Preventiva: una policía militarizada

No obstante que la lógica de la seguridad pública en un país democrático debiera ser de carácter civil, en el caso de la conformación de la Policía Federal Preventiva (PFP), ésta se constituyó desde sus inicios por la transferencia de casi 5.000 miembros de la Policía Militar<sup>5</sup>, para fortalecer las filas de la recién creada institución policial de seguridad pública. Lo anterior, aunado a que desde su creación, la PFP ha tenido a la cabeza de la institución, a distintos comisionados que provienen de las fuerzas armadas con experiencia en cargos estratégicos en el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN). Como ejemplo de lo anterior, tenemos el caso del primer comisionado de la PFP, el vicealmirante Wilfrido Robledo Madrid<sup>6</sup>, quien en el CISEN fuera responsable de diseñar y dirigir las acciones en el manejo de crisis, de la seguridad pública, de la seguridad de instalaciones estratégicas y en acciones antisequestros y, que en el momento de su nuevo nombramiento, se desempeñaba como director de protección de dicho Centro. De igual manera, en el año 2004, fue nombrado como comisionado de la PFP el almirante José Luis Figueroa Cuevas, quien fuera secretario general del CISEN y estuviera a cargo de la operación del centro del país<sup>7</sup>. Ambos, como su grado lo revela, provenían de las fuerzas armadas mexicanas.

**La PFP se constituyó desde sus inicios por la transferencia de casi 5.000 miembros de la Policía Militar.**

El hecho de que exista un alto número de militares tanto en las filas como en la dirección de la Policía Federal Preventiva soslaya recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos, específicamente con relación a la seguridad pública. Tal es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en su *"Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México"* de 1998, exhorta al Estado mexicano a: *"Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional de la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana"*<sup>8</sup>. Recomendación que también fue realizada al gobierno mexicano por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México<sup>9</sup>.

4 Artículo 4 fracción III inciso a) de la Ley de la Policía Federal Preventiva.

5 *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*. Capítulo sobre Seguridad, Orden y Respeto.

6 Responsable del operativo policiaco en Atenco del 3 y 4 de mayo del 2006. Ver capítulo de represión.

7 Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C. Boletín de prensa, octubre del 2004.

8 CIDH. *"Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998"* OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 Septiembre 24. Capítulo XI párrafo 738.

9 Cfr. *"Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México"*, capítulo de seguridad pública. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México. 2003. págs. 44-45.



**Ante la incapacidad de satisfacer la creciente demanda para que el gobierno garantice la seguridad pública; una de las respuestas del Estado ha sido la militarización de la seguridad pública en México.**

No obstante lo anterior, la participación directa de los militares en operaciones de naturaleza policial y en el diseño y evaluación de políticas gubernamentales de seguridad pública se ha acrecentado durante el mandato de Vicente Fox<sup>10</sup>. Existen, por lo menos, cuatro elementos que apuntan en este sentido:

1. El impulso de la Policía Federal Preventiva como una corporación dedicada a la prevención del delito, y con la misión de mantener el orden interno y la paz social; dirigida y conformada por elementos de las Fuerzas Armadas.
2. La creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, -máxima instancia de decisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública-, en el cual, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina son miembros activos.
3. El aval de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a través de la jurisprudencia P/J 37/2000 emitida en el mes de abril del año 2000, el Pleno de la Corte establece la legalidad de que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada pueden actuar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles y,
4. El aumento de la participación militar en entidades federativas y en especial, en puestos de formación de cuadros. Tamaulipas, Estado de México y Veracruz, son un ejemplo de tal hecho<sup>11</sup>.

La militarización de la seguridad pública en México ha sido una de las respuestas del Estado mexicano ante la incapacidad de satisfacer la cada vez mas creciente demanda de la sociedad para que el gobierno garantice la seguridad pública, pero sin resultados positivos hasta el momento, para poner un alto a la escalada de violencia y delincuencia que vive el país en la actualidad.

Por el contrario, los riesgos que se corren al introducir elementos castrenses en la función de la seguridad pública son altos, en virtud de que la lógica con que dichos sujetos son entrenados responde a la necesidad de ataque y defensa que debe prevalecer en la protección del territorio nacional, y la cual es totalmente contraria a una lógica participativa, de discusión, de transparencia y respetuosa de las diferencias. No son pocos los casos en los que se ha constatado la gravedad de violaciones a derechos humanos cometidas por militares en contra de la población civil, así como la impunidad a la que se ve sometida una acusación en su contra, en virtud de la competencia militar para investigar y sancionar delitos cometidos por elementos castrenses en contra de civiles<sup>12</sup>.

**La Policía Federal Preventiva ha protagonizado graves violaciones a derechos humanos.**

10 Ver Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C. "Política de Estado en materia de derechos humanos: un año más de buenas intenciones. Balance anual 2005". Capítulo II "La militarización de la Seguridad Pública durante la administración del presidente Vicente Fox."

11 Ibid.

12 Casos de víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas durante las décadas de la "guerra sucia" en México y casos documentados y defendidos por el Centro Prodh (Ecologistas de la Sierra de Petatlán en Guerrero y mujeres indígenas violadas por militares en la misma entidad, los cuales a más de cinco años de sucedidos los hechos, los responsables, continúan gozando de la impunidad que le confiere la jurisdicción militar).

De manera similar a la violencia ejercida por militares en labores de seguridad, este Centro de Derechos Humanos ha podido constatar a través de casos conocidos a través de la prensa o bien, de manera directa, que la Policía Federal Preventiva también ha protagonizado graves violaciones a derechos humanos consistentes entre otras en ejecuciones extrajudiciales, usos excesivos de la fuerza pública, detenciones arbitrarias y violaciones al derecho a la libre manifestación y asociación.

### 3. Casos que muestran violaciones a los derechos humanos cometidos por elementos de la Policía Federal Preventiva

#### 3.1 Ejecuciones extrajudiciales

**El Estado incumple con una de sus obligaciones fundamentales: la protección.**

Las ejecuciones extrajudiciales<sup>13</sup> cometidas por agentes de la Policía Federal Preventiva atenta contra el derecho fundamental de toda persona a la vida y a la libertad; el Estado incumple con una de sus obligaciones fundamentales: la protección. Además produce daño, dolor e incertidumbre perenne a los familiares de la víctima, y se afecta también a la sociedad en general, al destruir el sentimiento de protección que los individuos buscan dentro de un Estado Democrático de Derecho. La importancia del derecho a la vida implica que un atentado en su contra proveniente de servidores públicos, tolerado por ellos, o simplemente la negligencia de la autoridad, se considera una negación a la dignidad humana. Las seis ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes

de la PFP se dan en la aplicación de medidas de seguridad pública y son crímenes que muestran la continuidad de una práctica de antaño, que hoy se amplía en nuevos marcos de justificación de lucha contra el crimen y justificado por una ausencia de medidas de control sobre el uso de la fuerza, lo cual provoca que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley se convierta en delincuente.

#### **Poblado de San Antonio de Rivas, municipio de La Barca, Jalisco.**

El 31 de enero del 2002, en la Barca, Jalisco, agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) dieron muerte arbitrariamente a Roberto Reyes Barajas, Abel García Magaña y Juan Carlos Gregorio Pablo, quienes viajaban a bordo de una camioneta *pick up*, con placas de Michoacán. De pronto, fueron detenidos por elementos de la PFP. Uno de los tres individuos que viajaban en la *pick up* privó de la vida al suboficial de la PFP, Carlos Alberto Ortega Rangel, y a golpes lesionaron al oficial Jesús Aurelio Tirado Sánchez. Luego, huyeron del lugar de los hechos. Después de ser perseguidos y localizados por los elementos de la Federal Preventiva, fueron asesinados. Razón por la cual, los agresores simularon un enfrentamiento y alteraron las evidencias. Testigos presenciales del crimen cometido contra los tripulantes de la *pick up* blanca relataron lo siguiente: "Se bajaron los muchachos con las manos arriba y expresaron que se rendían. "no nos vayan a hacer nada, entréguenos a las autoridades". Uno de los oficiales le dijo: "te va a llevar la ...", y el primer occiso se hincó, mientras otro agente le dijo: "a mí me vale, ¡mátalo!" y finalmente, le dispararon. El señor Roberto

<sup>13</sup> Hay ejecución extrajudicial cuando individuos cuya actuación compromete la responsabilidad internacional del Estado matan a una persona en acto que presenta los rasgos característicos de una privación ilegítima de la vida. Por lo tanto, para que con rigor pueda hablarse de este crimen la muerte de la víctima ha de ser deliberada e injustificada.



Reyes Barajas, recibió un impacto de bala en el cráneo muy probablemente cuando estaba de rodillas ante su victimario, quien se encontraba a su izquierda.

En el caso de los otros dos individuos que fueron asesinados por la Federal Preventiva, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, recabó el siguiente testimonio: “ya muerto Reyes Barajas, los otros dos sujetos se encontraban, uno debajo de la camioneta y el otro a un lado, y los oficiales de la PFP siguieron disparando; se acercaron y los golpearon. Sin tomar en cuenta que los individuos gritaban “nos rendimos, nosotros no fuimos, no me maten”... y un oficial decía: ¡Ya mátalos!, a lo que el agente no accedió porque había mucha gente. Los esposaron y se los llevaron en la camioneta. Regresaron los agentes a los 15 minutos, con los jóvenes al parecer ya muertos. Volvieron a poner la camioneta en el lugar en que se encontraba originalmente, luego chocaron la patrulla contra la camioneta”.

**“Nos rendimos,  
nosotros no fuimos,  
*no me maten*”...  
y un oficial decía:  
**¡Ya mátalos!...****

Como resultado de nuestra queja a Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) concluyó lo siguiente:

El hecho de que los sujetos hayan asesinado al suboficial de la Federal Preventiva, Carlos Alberto Ortega Rangel, no era motivo para que elementos de esa corporación incurrieran en la misma conducta antijurídica y socialmente reprobable que significa hacer justicia por propia mano. Debieron sujetarse a los principios de legalidad, eficiencia y profesionalismo, con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, además de que tenían el deber de preservar y custodiar el lugar de los hechos a efecto de que no se alteraran las evidencias e indicios<sup>14</sup>.

### Reynosa, Tamaulipas

Jorge Castillo Juantos, de 24 años de edad, originario de Parras, Coahuila, Jorge Reyes Villarreal, estudiante de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, y Alberto Jorge González Arévalo, de 22 años de edad, estudiante de arquitectura en la Universidad Valle del Bravo, fueron ejecutados por elementos de la Policía Federal Preventiva quienes también lesionaron gravemente a Hernán Alemán Serrato.

Estas ejecuciones sucedieron el 21 de mayo del 2005 en la Ciudad de Reynosa, Tamaulipas, cuando los jóvenes iban transitando en su camioneta y al rebasar una camioneta de la PFP con varios elementos que se desplazaba lentamente, los agentes comenzaron a dispararles y a gritarles que pararan y se bajaran de la camioneta. Orden que los jóvenes ignoraron por temor a ser heridos por los proyectiles disparados. Una vez que cesaron los disparos, los agentes de la PFP los bajaron violentamente, mientras que a uno de ellos, que agonizaba, lo patearon cuando estaba en el suelo y lo mismo hicieron con otro, quien falleció en la clínica horas más tarde. A uno de ellos, lo pusieron en un charco de gasolina y posteriormente, fue trasladado a un hospital donde le extrajeron las balas. Al respecto, la Dirección de Comunicación Social de la PFP difundió lo siguiente:

Al detectar un comando armado, durante labores de patrullaje a fin de proporcionar seguridad a la ciudadanía, elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo de la Policía Federal Preventiva, destacamentos en Ciudad Reynosa, Tamps., fueron agredidos por

14 Recomendación 020/2002 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

un grupo de delincuentes que viajaba en tres vehículos...Los vehículos oficiales que transportaban a 30 elementos de la Dirección General de Fuerzas de Reacción y Alerta Inmediata de la PFP repelieron la agresión y lograron detener una camioneta pick up color blanca, con tres sujetos en su interior, que fueron lesionados en el enfrentamiento, quienes se encuentran internados en el Hospital “Las Fuentes” de esa localidad...Este ataque está enmarcado por las acciones e investigaciones que la PFP lleva a cabo en Tamaulipas en apoyo a las autoridades estatales y locales para enfrentar a la delincuencia organizada<sup>15</sup>.

Los hechos fueron presentados ante la CNDH por el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos, A. C y dieron origen a la recomendación 048/2005 en donde se acredita que:

Los elementos de la Policía Federal Preventiva transgredieron el derecho a la vida en agravio de los señores Jorge Castillo Fuantos, José Reyes Avendaño García, Alberto Jorge González Arévalo y Pedro Moreno Feria, este último elemento de la Policía Federal Preventiva, así como el respeto a su integridad física, y se puso en grave riesgo el derecho a la vida en perjuicio del agraviado Hernán Alemán Serrato, y los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dichos servidores públicos ejercieron indebidamente el cargo que les fue conferido, al hacer un uso ilegítimo de la fuerza y de sus armas de fuego.

### 3.2 Tortura

La tortura en México es normalmente cometida por servidores públicos de las procuradurías, generalmente policías judiciales, tanto estatales como federales. Sin embargo, también se han registrado actos de tortura cometidos por miembros la Policía Federal Preventiva. Los sujetos pasivos o afectados de los delitos de tortura son muy variados. Se les aplica la tortura como método de investigación por parte de elementos de una corporación policiaca que tiene como su objetivo máximo la prevención del delito, no la investigación.

En general, el gobierno reconoce la práctica de la tortura como un fenómeno del pasado. Sin embargo, aún se denuncian prácticas policiacas que demuestran que la tortura todavía no ha sido erradicada<sup>16</sup>.

**La tortura  
constituye una  
grave violación a  
los derechos humanos  
porque se lesiona la  
dignidad de un  
detenido.**

Los hechos de tortura constituyen una grave violación a los derechos humanos por que se lesiona la dignidad de un detenido, de quien ni siquiera se ha determinado aún si es culpable o no (eso lo establece un juez mediante un juicio), se pone en duda la acción de la justicia y la eficiencia de los cuerpos policiacos, porque las pruebas que surgen de la tortura pueden ser refutadas, pues éstas no se derivan de una verdadera investigación ni de la práctica de la verdad. Con la tortura, al ser cómplices de un delito, se recrea un círculo de impunidad y corrupción que no beneficia a los ciudadanos; al contrario, los mantiene en la inseguridad.

<sup>15</sup> Boletín de prensa de la PFP 131/05 que puede ser consultado en la página de internet: [ww.ssp.gob.mx/application?pageid=pfp\\_sub\\_2&docId=4014](http://ww.ssp.gob.mx/application?pageid=pfp_sub_2&docId=4014).

<sup>16</sup> Ver : Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, ACAT. Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”. “Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones hechas al Gobierno Mexicano por el Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura”. Septiembre de 2005.

### Guadalajara, Jalisco

La represión de que fueron objeto los manifestantes altermundistas en el marco de la Tercera Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, el 28 de mayo de 2004, debió haber sido investigada por la Procuraduría General de la República en virtud de que hubo intervención de autoridades federales, incluida la Policía Federal Preventiva. Sin duda, ésta fue una grave situación de maltrato físico y psicológico para las víctimas y, a la fecha, las autoridades locales y federales no asumen la responsabilidad de investigar con seriedad los abusos para sancionar a los responsables.

### Atenco, Estado de México

En mayo del 2006, policías del Estado de México y la Policía Federal Preventiva, instrumentaron un operativo policiaco plagado de violaciones a los derechos humanos cometidas indiscriminadamente en contra de integrantes de un movimiento social, pobladores de la localidad y simpatizantes de dicho movimiento. Doscientas once personas fueron detenidas arbitrariamente y agraviadas. Dos personas perdieron la vida, entre ellos un menor de edad. De las personas detenidas, 47 fueron mujeres, quienes además de ser víctimas de las violaciones de derechos humanos mencionadas anteriormente, fueron torturadas a través de la violación sexual y otras formas de agresión sexual como tocamientos, insultos y amenazas de violación<sup>17</sup>.

### Tijuana, Baja California

El indígena oaxaqueño Filiberto Girón Cisneros y Enrique Reyes Buenrostro, fueron torturados por agentes de la Policía Federal Preventiva el día 13 de diciembre del 2001. Presentaron su denuncia ante la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California (PDHPC), luego de haber sido dados de alta de la Cruz Roja local, donde permanecieron más de ocho horas para curarse las heridas ocasionadas por los golpes y las quemaduras que sufrieron con agua caliente que les arrojaron. Integrantes de la PFP fueron quienes los torturaron durante más de una hora en las instalaciones de la Central de Autobuses de Tijuana, de acuerdo con los testimonios que rindieron ante la procuraduría:

Me patearon en el pecho, en los muslos, en la cara y me tiraron agua caliente que sacaron de un bóiler blanco. El agua me le echaron en la cabeza y me escurría por la espalda. También me la echaron en la mano y las piernas....Me tenían arrodillado, y me amenazaban con el fusil, me decían que me iban a matar, que ya antes mataron a dos más y luego los tiraron rumbo a Tecate..Me acusaban de ser pollero, querían que les diera el nombre de unas personas que yo no conozco y al decirles que no sabía de qué me hablaban, no me creían y por eso me golpearon<sup>18</sup>.

### Acapulco, Guerrero

Martha Ruth Adame Téllez interpuso una denuncia por los delitos de abuso de autoridad, lesiones, allanamiento de morada y tortura, en contra de agentes de la Policía Federal Preventiva que irrumpieron en su domicilio para detenerla el día 29 de agosto del año 2002. Su domicilio fue allanado por agentes de la PFP, en el barrio de Petaquillas a consecuencia de una operación de investigación de las redes de grupos dedicados a la prostitución de menores de

17 Centro Prodh, Organización Mundial Contra la Tortura y Cladem "Violencia de Estado contra mujeres privadas de libertad en México. El caso San Salvador Atenco". Informe alternativo al CEDAW, 2006.

18 La Jornada. 14 de diciembre 2001. "Torturan agentes de la PFP a indocumentado en Tijuana" Víctor Ballinas y Jorge Cornejo.

edad. Tres camionetas llegaron al lugar con 40 agentes de PFP encapuchados y vestidos de negro, equipados con armas de alto calibre y reflectores, quienes catearon varias viviendas<sup>19</sup>.

### Tijuana, Baja California

21 de noviembre de 2003. Los agentes de la Policía Federal Preventiva Norberto Arellano Herrera, Rogelio de Jesús Blanco Rodríguez, Enrique Mateos Moreno, Gilberto Meraz Trejo y Benjamín Téllez Vega, entraron al domicilio del señor “MJV” cuando el señor “JLCH” se encontraba realizando trabajos de carpintería frente al domicilio del primero con unos amigos. De pronto, llegaron al domicilio del señor “MJV” alrededor de 12 personas vestidas de civil; ocho de las cuales, lo esposaron y jalonearon hasta el interior de su departamento y le preguntaron dónde tenía la droga. Uno de esos individuos lo golpeó con un martillo de metal en el muslo, a la vez que le formulaba la misma pregunta y lo amenazaba diciéndole que no anduviera de chillón, o se atuviera a las consecuencias.

Posteriormente, le infligieron diversas contusiones en todo el cuerpo con el mismo objeto. Lo tiraron al piso, envolviéndole la cara y cabeza con una toalla, mientras le aventaban agua y le propinaban patadas en varias partes del cuerpo. Todo esto, durante aproximadamente 15 a 20 minutos hasta dejarlo inconsciente.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la recomendación número 6/2006, dirigida al Secretario de Seguridad Pública Federal y al Gobernador constitucional del estado de Baja California, en la que concluyó que:

Los elementos de seguridad pública mencionados en esta Recomendación incurrieron en actos de tortura en agravio del señor JLCH, a través de sus conductas de ejercicio indebido de la función pública; en consecuencia, le fueron vulnerados sus derechos a la integridad personal, legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 9.1, 17.1 y 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5, 7.1 y 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4.2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes; 1, 2, 3, 4, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como 307 bis del Código Penal del Estado de Baja California, que en lo sustancial establecen que todo individuo tiene derecho a la seguridad personal, a que nadie puede ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes; a que se respete su integridad física, psíquica y moral<sup>20</sup>.

### 2.3 Libertad de reunión y de asociación

La obligación del Estado mexicano de garantizar la seguridad ciudadana, está estrechamente vinculada con el problema de la gobernabilidad. Construir un modelo de seguridad ciudadana que responda al horizonte del respeto a los derechos humanos es, en buena medida, reconocer que los viejos modelos de seguridad representan puntos de vista que limitan la visión del problema que dicen encarar. Durante este sexenio, los cuerpos policíacos, en especial la Policía Federal Preventiva, continuaron siendo entrenados como cuerpos especializados en la represión de grupos de población<sup>21</sup>, se caracterizaron por

19 El Sur de Acapulco. “Acusa Martha Adame Téllez a la PFP de abuso, lesiones, allanamiento y tortura” Jorge Nava

20 Recomendación número 006/2006 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

21 Ver capítulo de Represión y Derecho Humanos de este mismo documento.

ser preparados en el uso de armas, repeler manifestaciones, disolver plantones antes que en la prevención de los delitos. La falta de una buena formación civil y desmilitarizada, les impide tener una idea clara de la importancia de la legalidad, y los hace sentirse incompetentes para actuar dentro de ella. La costumbre de trabajar de una determinada manera, sin control sobre los abusos que puedan cometer y sobre el uso de la fuerza y armas, ha creado vicios difíciles de erradicar.

**Durante este sexenio, los cuerpos policíacos, en especial la Policía Federal Preventiva, continuaron siendo entrenados como cuerpos especializados en la represión de grupos de población.**

#### **Bucareli, Ciudad de México**

La Policía Federal Preventiva dispersó a manifestantes de organizaciones campesinas que pedían una mesa de diálogo con los titulares de las Secretarías de Agricultura, Desarrollo Social, Economía y Hacienda. Unos 20 mil campesinos que participaron en la Jornada Nacional por la Justicia, la Soberanía y el Rescate del Campo partieron desde cinco diferentes puntos de la ciudad rumbo a la Secretaría de Gobernación para exigir el cumplimiento de los 282 puntos del Acuerdo Nacional para el Campo. Los manifestantes fueron dispersados con gases lacrimógenos en Bucareli.

#### **Chilpancingo, Guerrero**

29 de mayo del 2005. Agentes de la Policía Federal Preventiva y del estado se enfrentaron con estudiantes normalistas, con un saldo de nueve estudiantes detenidos a golpe de toletes y que fueron arrastrados por los agentes. Los hechos se produjeron cuando estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa se retiraban después de realizar un "boteo" sobre la carretera federal México-Acapulco cerca de Zumpango, para recabar fondos para continuar con la demanda del mejoramiento de la infraestructura de su escuela ubicada en Tixtla; así como el otorgamiento de becas y plazas para los egresados. Agentes de la PFP a bordo de tres patrullas intentaron detener a los estudiantes Juan Pablo Alcaraz Mendoza, Raúl Arzate Mendoza, Eber Abarca Romero, Obed Gómez Ponce, Víctor González Aparicio y Gerardo Gómez Ramírez. El visitador general de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos, Hipólito Lugo Cortés, intentó verificar el estado de salud de los jóvenes acompañado de dos médicos, pero no se les permitió el paso. Los estudiantes detenidos fueron golpeados con macanas en diferentes partes del cuerpo<sup>22</sup>.

#### **Guasave, Sinaloa**

31 de julio del 2003. 300 agentes de la Policía Federal Preventiva desalojaron a los integrantes del Frente Estatal de Pescadores Libres que mantenían ocupada la caseta de peaje de Cuatro Caminos, Municipio de Guasave. Los pescadores mantenían la caseta en su poder en demanda de que el gobierno federal les permitiera pescar camarón 15 días antes que los propietarios de las embarcaciones mayores. Las autoridades negaron la petición, por lo que elementos de la PFP, encabezados por el general Francisco Arellano Noblecía, luego de advertir que si no desocupaban la carretera, ellos lo harían por la fuerza, los pescadores accedieron a retirarse. Posteriormente, Sergio Leal Leyva, -uno de los líderes de los pescadores- fue capturado por los agentes y trasladado a la sede de la Procuraduría General de la República en Los Mochis, en donde junto con Roberto Ortega Valenzuela fueron acusados del delito de bloqueo de las vías generales de comunicación. Ambos, fueron trasladados al penal de Los Mochis, en el municipio de Ahome<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> El Sur de Acapulco. 30 de mayo del 2005. "Enfrentan policías federales y del estado a alumnos de Ayotzinapa en Chilpancingo" Zacarías Cervantes.

**Lázaro Cárdenas, Michoacán**

20 de abril del 2006. Dos mineros muertos y 41 lesionados, fue el saldo del desalojo efectuado por 800 policías federales y estatales contra trabajadores de la empresa Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (Sicartsa)<sup>24</sup>.

**4. El derecho internacional de los derechos humanos**

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>25</sup>, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>26</sup> y demás instrumentos regionales y del sistema universal de protección a los derechos humanos, establecen límites a la actuación de los Estados para evitar que en la realización de su actividad, afecten la dignidad de los ciudadanos. En este contexto, y debido a que las violaciones más graves a los derechos humanos en todo el mundo, han sido protagonizadas por instituciones de seguridad, algunos organismos de protección a los derechos humanos han emitido criterios y estándares que garantizan políticas de seguridad que promueven el respeto y protección de los derechos. Tal es el caso del *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas*<sup>27</sup>, y los *“Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales de Seguridad Pública”*<sup>28</sup>. Ambos, adoptados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y que también son reconocidos por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>29</sup> “como una guía autorizada y reconocida internacionalmente en esta materia”<sup>30</sup>.

Los instrumentos antes señalados, establecen parámetros que debieran observar los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley<sup>31</sup>, en el ejercicio de su función con relación al uso de la fuerza pública, Tales principios son: el de necesidad, excepcionalidad, proporcionalidad y gradualidad, protección de la integridad física y psíquica de las personas y límites específicos para el uso de la fuerza letal y protección de la vida<sup>32</sup>; el uso de la fuerza en relación a determinados grupos sociales o en circunstancias específicas en un contexto de manifestaciones públicas<sup>33</sup>.

Así mismo, como lo hemos señalado en apartados anteriores, algunos organismos de vigilancia y protección a los derechos humanos a nivel internacional, también han emitido recomendaciones al Estado mexicano respecto a las competencias de los órganos de seguridad en un Estado

**El Estado *no debe permitir* la influencia de las Fuerzas Armadas en el accionar de los cuerpos policiales.**

23 La Jornada. 1 de agosto del 2003. “Agentes de la PFP desalojan caseta tomada por pescadores” Javier Valdez Cárdenas y Luis Bonfil.

24 Para mayor información sobre este caso ver el capítulo de represión y derechos humanos.

25 En adelante, Declaración Americana.

26 En adelante, Convención Americana o CADH.

27 Fecha de adopción: 17 de diciembre de 1979.

28 Fecha de adopción: 7 de septiembre de 1990.

29 En adelante, Comisión Interamericana o CIDH, y Corte Interamericana o Corte IDH respectivamente.

30 CIDH, Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, párr. 50.

31 “La expresión “funcionarios de hacer cumplir la ley”, se refiere a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención”. Aclaración tomada del apartado de “Considerandos” de los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.

32 Corte IDH, Caso Loayza Tamayo, párr. 57., CIDH, Informe N° 57/02, Caso 11.382 “Finca La Exacta” Guatemala, 21 de octubre de 2002, párr. 68, CIDH, Informe especial sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 91;

33 CIDH, Informe 36/90, Caso 10.304 Perú e Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1, 24 octubre 2003, párr. 301

34 CIDH, Informe Anual 2004, OEA/Ser.L/V/II. 22 Doc. 5 rev. 1, 23 de febrero de 2005, párr. 229 y siguientes.

democrático de derecho. En este sentido, hacen especial énfasis en que la defensa nacional es competencia exclusiva de las Fuerzas Armadas, y la seguridad interior de los cuerpos policiales<sup>34</sup>.

Según la consideración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la autorización estatal otorgada para que las fuerzas militares intervengan en cuestiones de seguridad, se da en virtud de que existe una confusión respecto de los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional: "Ni el abuso del "estado de excepción" ni el extraordinario crecimiento del delito pueden justificar la intromisión de militares en cuestiones vinculadas a la seguridad interior"<sup>35</sup>. El Estado no debe permitir la influencia de las Fuerzas Armadas en el accionar de los cuerpos policiales<sup>36</sup>. La CIDH también ha señalado que "*dado que las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad interna, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno*"<sup>37</sup>.

Por lo señalado con anterioridad, y de acuerdo con los fundamentos que constituyen un Estado democrático de derecho, podemos afirmar que el Estado mexicano tiene la obligación de proporcionar seguridad pública a todas las personas con el fin de evitar la comisión de delitos, lo cual, permite garantizar el pleno goce de los derechos humanos y constituye el mejor elemento de prevención para las violaciones de éstos. Es imputable al Estado en su conjunto, toda violación a los derechos reconocidos por los diferentes instrumentos internacionales en la materia, derivada de un acto del poder público o de personas que ostentan su carácter de servidores públicos.

El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional protegen el derecho a la vida, a la integridad y a la libertad de reunión y de asociación. Por esta razón, el Estado mexicano se encuentra obligado a observar, promover y proteger la vigencia de estos derechos.

### 4.1 Sobre el derecho a la vida

El derecho a la vida, a la legalidad y seguridad jurídica están previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1o., 2o. y 4o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1o. y 12 de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso del Poder; 5o., 6o. y 9o. de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y 1o., 2o., 3o., 6o. y 8o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Dichos ordenamientos establecen que todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida, así como su libertad y la seguridad de su persona. Asimismo, que nadie puede ser privado de su vida arbitrariamente y que

**Los servidores públicos del Estado no deben emplear las armas que se les proporcionan para cumplir su función en contra de las personas, salvo en defensa propia o de otras personas...**

35 Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 Septiembre 1998, párr. 403

36 CIDH, Informe "Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala", OEA/Ser.L/V/II.118 / Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003. Capítulo II: La Seguridad Ciudadana, párr. 114.

37 CIDH, Informe Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala, Capítulo II, párr. 113.



los servidores públicos del Estado no deben emplear las armas que se les proporcionan para cumplir su función en contra de las personas, “salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza a la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, solo podrán hacer uso de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida”<sup>38</sup>.

#### 4.2 Sobre el derecho a la integridad personal

Los derechos a la integridad personal, legalidad y seguridad jurídica, están consagrados en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 9.1, 17.1 y 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5, 7.1 y 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4.2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes; 1, 2, 3, 4, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; 3 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, que en lo sustancial establecen que todo individuo tiene derecho a la seguridad personal, a que nadie puede ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes; a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

#### 4.3 Sobre la libertad de reunión y de asociación

La libertad de reunión y de asociación se encuentran reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 9, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen en forma acorde el derecho de reunión pacífica y sin armas. En ambos instrumentos, se señala que su ejercicio sólo puede estar sujeto a restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

## 5. Conclusiones

La participación de la fuerzas armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, su intervención en la capacitación de elementos policíacos en algunas entidades federativas, la ubicación de militares y ex-militares en órganos de seguridad federal, la postura del poder judicial respecto a la legalidad de la intervención de elementos castrenses en actividades de seguridad pública y, por supuesto; la constitución sustantiva y directiva de la Policía Federal Preventiva; son muestra de que las políticas públicas en materia de seguridad, aplicadas durante la administración del Presidente Vicente Fox, continuaron con la tendencia de favorecer la intervención de militares en funciones de seguridad pública.

**La naturaleza de la  
defensa nacional  
y la de seguridad  
pública, responden  
a fines distintos.**

<sup>38</sup> Artículo 9 de las disposiciones especiales de los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.

**No se ha logrado probar que la participación de la milicia en la seguridad interna del país, haya reducido los graves índices de violencia y delincuencia por los que atraviesa México.**

Lo anterior, es preocupante en virtud de que en un Estado democrático de derecho, la naturaleza de la defensa nacional y la de seguridad pública, responden a fines distintos. La primera, debe estar dirigida a la defensa del territorio nacional y la soberanía sobre los recursos, para lo cual, las fuerzas armadas pueden hacer uso de armas de grueso calibre en una lógica de vencer y aniquilar al enemigo. Dicho presupuesto, aunado a la tradicional formación militar, opuesta a la participación, la discusión y la democracia, aumenta la probabilidad de que los encargados de la seguridad, hagan un uso excesivo de la fuerza, del poder y de las armas en contra de los ciudadanos, tal y como ha sucedido en no pocos casos en los que elementos militares han cometido graves violaciones a los derechos humanos de civiles<sup>39</sup>. Fenómeno, que también pareciera reproducirse con la Policía Federal Preventiva y que en el presente apartado, se ha intentado ilustrar con la cita de algunas recomendaciones de organismos públicos de derechos humanos.

Lo anterior, aunado a que parte del balance sexenal en la materia, es que hasta el momento, no se ha logrado probar que la participación de la milicia en la seguridad interna del país, haya reducido los graves índices de violencia y delincuencia por los que atraviesa México, hacen presumir que las medidas aplicadas por la administración del Presidente Vicente Fox, no han sido eficaces para combatir las problemáticas estructurales del sistema de seguridad pública que permite las violaciones sistemáticas de los derechos a la vida, integridad física y psicológica, a la propiedad, seguridad jurídica y a una vida libre de violencia de los ciudadanos de este país.

Por ésta razón, exigimos a la administración del Poder Ejecutivo que está por iniciar, y a los órganos legislativos, que de inmediato, se impulse una reforma profunda del marco conceptual, legal y orgánico de la seguridad pública y de los cuerpos policiacos, la cual esté guiada por una perspectiva democrática, civil, eficaz y respetuosa de los derechos de los y las ciudadanas y de los propios policías.

## 6. Recomendaciones

- Establecer un programa gradual de desmilitarización de la Policía Federal Preventiva, de la Procuraduría General de la República y, en general de todos los órganos de seguridad pública en el país de los tres niveles de gobierno.
- Adoptar como parte de la reglamentación interna y medidas de implementación de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos de los tres ámbitos de poder, los lineamientos establecidos en el “*Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas*”, y los “*Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales de Seguridad Pública*”. Ambos, adoptados en el seno de la Organización de Naciones Unidas.

<sup>39</sup> Casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas, etc. sucedidos durante las décadas de los 60, 70 ,80, en nuestro país. El Charco en Guerrero, violaciones cometidas en contra de mujeres indígenas en la zona de la montaña de Guerrero a principios del año 2000 y en los cuales, el Centro Prodh, continúa patrocinando la defensa de derechos humanos.

- Crear, dentro de la Policía Federal Preventiva, un mecanismo de participación y monitoreo ciudadano que vigile las actividades policiales cotidianas y oriente un entrenamiento policiaco civil, eficaz y respetuoso de los derechos humanos para las tareas de seguridad interna.

## VI. Recomendaciones generales

- Diseñar jurídicamente un organismo federal, con autonomía y temporalidad, que conduzca una reforma democrática al sistema nacional de seguridad pública y a la policía, con amplia participación de organizaciones de derechos humanos y sociedad civil en general.
- Implementar indicadores cualitativos y cuantitativos de medición de la eficacia policial, mismos que puedan ser conocidos y consultados por la sociedad.
- Ampliar los mecanismos de protección del policía mediante la creación del ombudsman del policía, o bien otorgar facultades al sistema público de protección a los derechos humanos para que cumpla con esta función a través de la implementación de una visitaduría especializada en atender quejas de los elementos policiales.



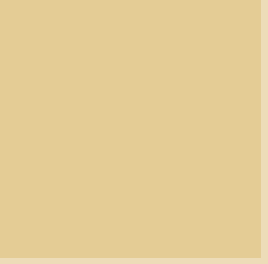
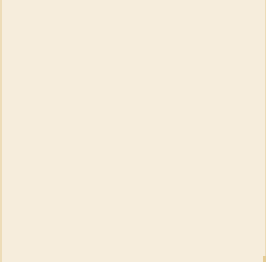
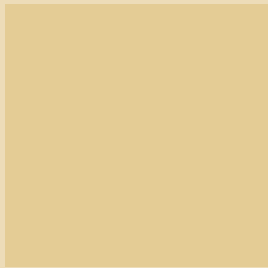
## CAPÍTULO V

La libre comunicación de los pensamientos y las opiniones es uno de los derechos más preciados por el hombre.

François de la Rochefoucauld



La defensa  
de derechos humanos  
y el periodismo:  
profesiones de alto riesgo



# Capítulo V

## La defensa de *derechos humanos* y el periodismo: profesiones de alto riesgo

### Introducción

Dos cosas en común tienen el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y el ejercicio del periodismo: primero, que ambos ejercicios representan una amenaza a los poderes políticos y económicos, en la construcción de una sociedad más democrática y equitativa; y segundo, que quienes desarrollan estas actividades se encuentran entre los grupos más vulnerables pues son víctimas frecuentes de violaciones a los derechos humanos.

En el presente capítulo analizaremos la situación de ambos sectores, revisando la forma sistemática de las violaciones al derecho a defender los derechos humanos, así como a la libertad de expresión. Abordaremos también el marco del derecho internacional para cada uno de estos ejercicios y el marco de protección internacional. Finalmente, revisaremos las recomendaciones de organismos internacionales al respecto.



## 1. Defensores de derechos humanos

La labor de las defensoras y defensores de derechos humanos es esencial para la implementación de estos derechos para la existencia y fortalecimiento de la democracia.

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptada el 9 de diciembre de 1998 por la Asamblea General de las Naciones Unidas\*, establece que “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas a nivel nacional e internacional, debe ser considerado como defensor de derechos humanos”.

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han destacado la importante labor de las defensoras y defensores de derechos humanos.

El trabajo de denuncia y fiscalización de la actuación del Estado ubica a las defensoras y defensores de derechos humanos en situación de vulnerabilidad y peligro. En el presente sexenio, el Estado Mexicano no ha mostrado ni la capacidad ni la voluntad política para que las defensoras y defensores de derechos humanos desarrollen su trabajo, aún en claro desacato de parte de diversas instituciones del gobierno mexicano ante órdenes de organismos internacionales de derechos humanos.

El Estado Mexicano no ha tomado medidas efectivas para impedir los ataques y hostilidades en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos ni ha proporcionado soluciones adecuadas para que estos hechos no queden en la impunidad. Estos actos de intimidación, algunos de ellos ordenados y realizados por fuerzas de seguridad, se tornan más frecuentes en el complejo contexto internacional. “Los actos de terrorismo son una amenaza contra la protección de los derechos humanos y la democracia, pero las políticas de seguridad no pueden ser excusa para agravar la inseguridad en la que se encuentran mujeres y hombres que luchan por la defensa de los derechos humanos”<sup>1</sup>. En este contexto, en el que los movimientos sociales son vistos con desconfianza y temor por parte del Estado, los defensores de derechos humanos pasan de ser defensores de delincuentes a proteger actitudes nocivas para el Estado y son objeto de atención, investigación y hostigamiento.

**En el presente sexenio, el Estado Mexicano no ha mostrado ni la capacidad ni la voluntad política para que las defensoras y defensores de derechos humanos desarrollen su trabajo.**

<sup>1</sup> Defensores y defensoras de los derechos humanos en América y el Caribe, en Gaceta CEJIL no. 17, Centro de Justicia y el Derecho Internacional, 2003.

## 1.1 Patrones de violación al derecho a defender los derechos humanos

A continuación señalaremos de manera sintética algunos casos de violación al derecho a defender los derechos humanos:

### a) Robo a domicilio y otras injerencias arbitrarias.

La violación de las instalaciones de trabajo y los domicilios, e incluso el robo de pertenencias o documentos de trabajo representan un obstáculo para la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos. Estas acciones se realizan con el objeto de amedrentarlos, por lo que además de una violación al derecho a la propiedad y la vida privada, representan una violación al derecho a la integridad personal y comunitaria.

#### Ocosingo, Chiapas, 30 de mayo de 2001

Personas no identificadas incendiaron intencionalmente la casa que habitan voluntarios del Centro de Derechos Humanos Fray Pedro Lorenzo de la Nada y de Enlace Comunicación y Capacitación, en el municipio de Ocosingo, Chiapas, precisamente cuando promotores de derechos humanos estaban reunidos para participar en un taller sobre la defensa de los derechos humanos y la planeación de diversas formas de reconciliación en las comunidades tzeltales, tzotziles y tojolabales de los municipios de Ocosingo y Altamirano. Dos días después del incidente, el Ministerio Público no se había presentado en el lugar de los hechos, ni levantado el acta correspondiente.

Los defensores afectados consideran que este hecho es continuación de las 16 aprehensiones realizadas en abril de 1998 en Taniperla, donde 5 miembros del Comité de Derechos Humanos Fray Pedro Lorenzo de la Nada fueron encarcelados en Cerro Hueco. Algunos de ellos permanecieron 18 meses en prisión sin que se tomaran en cuenta las recomendaciones de la CNDH y de otros organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

**Defensores y periodistas se encuentran entre los grupos más vulnerables pues son víctimas frecuentes de violaciones a los derechos humanos.**

#### Tila, Chiapas 12 de diciembre de 2001

Presuntos paramilitares quemaron la casa del indígena Ramón Pérez, miembro de la Red de Defensores Comunitarios de Derechos Humanos. Posterior a este hecho, Ramón Peñate Díaz, quien colabora con la Red de Defensores Comunitarios, recibió amenazas del comisariado ejidal de Tila, en el sentido de que podría quemar su casa.

#### Orizaba, Veracruz, 25 de marzo de 2004

Desconocidos atentaron las oficinas de la Comisión Estatal Pro - Defensa de los Derechos Humanos en Orizaba, e incendiaron el inmueble que alberga esta asociación y provocaron la destrucción de documentos confidenciales, entre otros objetos de valor.

#### Salina Cruz, Oaxaca, 15 de marzo de 2005

Las oficinas de la organización defensora de derechos humanos Tequio Jurídico fueron allanadas y fueron robados varios recursos y documentos de trabajo, entre ellos el equipo de cómputo. En 2003, esta organización ya había sido robada, sin que se esclarecieran los hechos.

### San Cristóbal de las Casas, Chiapas, marzo y abril de 2005

En marzo, tres hackers se introdujeron en los archivos electrónicos del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC/Frayba) y sustrajeron información, bloquearon varias computadoras y desaparecieron información importante para la preparación de su informe anual.

El 4 de abril, el Frayba fue objeto del robo de todos sus fondos en moneda nacional de sus cuentas bancarias a través de un portal electrónico del Banco Nacional de México (Banamex), en el contexto de las denuncias presentadas por el Frayba sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el conflicto armado en Chiapas.

### San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 19 de mayo de 2005

El 19 de mayo el banco BBVA-Bancomer de San Cristóbal de las Casas notificó a la organización Enlace Civil, A.C. la cancelación de sus cuentas bancarias bajo la justificación de que el banco “debía protegerse de lavado de dinero”. Cabe aclarar que todas las cuentas de la organización han sido auditadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### b) Hostigamiento, amenazas y agresiones físicas

Estas acciones son utilizadas como instrumentos para obstaculizar la labor de las defensoras y defensores. Es un patrón de alta recurrencia.

### Michoacán, 11 de febrero de 2001

El presidente del organismo no gubernamental llamado Comisión Estatal de Derechos Humanos, Julio César Silva Alemán, presentó una denuncia penal por presunto espionaje, documentando ante la PGR ser blanco del sistema de inteligencia.

### Torreón, Coahuila, 31 de marzo de 2001

Saúl Sifuentes, miembro del Comité de Derechos Humanos Juan Gerardi y su familia fueron intimidados, después de haber presentado una denuncia por abuso policiaco. Al día siguiente de formular la denuncia, dos desconocidos se presentaron en su casa y dijeron a su familia que querían “arreglar un asunto” con Saúl. Desde entonces, los dos individuos se han presentado en la casa en varias ocasiones.

### Ocosingo, Chiapas, 12 de junio de 2001

Un automóvil atropella a Jaime Cuevas, miembro de Enlace Comunicación y Capacitación frente a la casa del coordinador del Comité de Derechos Humanos Fray Pedro Lorenzo de la Nada. Según testimonios, el automóvil había estado estacionado cerca de la casa del coordinador, dirigiéndose directamente hacia Cuevas, cuando se acercaba a esta casa.

**El robo a domicilio y otras injerencias arbitrarias, se realizan con el objeto de amedrentar, representando una violación al derecho a la propiedad y la vida privada, y una violación al derecho a la integridad personal y comunitaria.**

**Chiapas, 18 de noviembre de 2002 a enero de 2003**

El 18 de noviembre de 2002, comenzaron los hostigamientos y amenazas en contra del Sr. Ernesto Ledesma, director y socio fundador del CAPISE, A.C., organización civil dedicada a la investigación y denuncia de violaciones a los derechos humanos, entre ellas las relacionadas con el funcionamiento y el actuar de las fuerzas armadas y grupos paramilitares y /o armados dentro de las comunidades indígenas. Ante una serie de actos intimidatorios (amenazas de muerte, allanamiento, espionaje), se interpuso una denuncia penal en el Ministerio Público de la Zona Altos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas. Se solicitó además, al Gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía atender de manera eficiente la denuncia penal, con la finalidad de iniciar una investigación seria y expedita para localizar, procesar y castigar a los responsables de estos hechos y garantizar la seguridad jurídica, la integridad física y psicológica de la víctima, de sus familiares y demás integrantes de la organización.

**México, Distrito Federal, 22 de marzo de 2003**

La esposa del abogado Leonel Rivero, defensor de derechos humanos, fue atropellada por un vehículo conducido a toda velocidad. Como producto del golpe recibido, cayó a cinco metros de donde se encontraba parada. Esto sucedió mientras el abogado cerraba la puerta del vehículo separado de su esposa por unos centímetros. Leonel Rivero ha sido amenazado en varias ocasiones.

**Oaxaca, Oaxaca, 1 y 31 de marzo de 2003**

Samuel Castellanos y Beatriz Casas, miembros de Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT), recibieron amenazas de muerte relacionadas con el caso de presuntas detenciones arbitrarias y tortura contra presos acusados de la masacre de Agua Fría, Oaxaca. Hasta este momento, han sido amenazados siete integrantes de ACAT. Ante esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó el 8 de abril de este mismo año, al Gobierno la adopción de medidas cautelares para protegerlos

**Ciudad Juárez, Chihuahua, 30 de abril de 2003**

Evangalina Arce, madre de una desaparecida en Ciudad Juárez y miembro del Comité Independiente de Derechos Humanos de Chihuahua fue agredida por tres hombres no identificados en el centro de Ciudad Juárez. Durante la semana anterior, se presentó un automóvil no identificado estacionado delante de su casa y recibió llamadas telefónicas anónimas.

**Tehuacán, Puebla, 30 de diciembre del 2003**

El defensor Martín Amaru Barrios Hernández fue golpeado y amenazado de muerte por desconocidos. Inmediatamente después de estos hechos presentó la denuncia ante el ministerio público y presentó queja ante la CEDH de Puebla sin que hubiera avances en las investigaciones.

Martín Barrios se dedica a la defensa de los derechos humanos laborales de los trabajadores de maquila de esta entidad. Anteriormente ya había recibido amenazas a través de correo electrónico y advertencias de que lo seguían, que era vigilado y lo fotografiaban.

**Reynosa, Tamaulipas, 4 de febrero de 2004**

Arturo Solís, presidente del Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos (CEFPRODHA) recibió una llamada de un desconocido, quien dijo: “Deje de estar chingando o se lo va a llevar la chingada”.

El Sr. Solís ya había recibido amenazas desde enero del 2004, después de realizar declaraciones públicas respecto a la presunta responsabilidad de la policía mexicana en el asesinato de José Antonio Cervantes Ezpeleta. El 5 de enero del 2004, recibió una llamada de teléfono indicándole que se “*debía callar el hocico*”

**El Hostigamiento,  
amenazas y  
agresiones físicas  
se utilizan como  
instrumentos para  
obstaculizar la labor de  
la defensa.**

**San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 20 de noviembre de 2005**

Seis sujetos vestidos de negro agredieron con armas punzocortantes en su domicilio a Gustavo Jiménez Pérez, defensor de derechos humanos, miembro de Alianza Cívica Chiapas. De acuerdo al testimonio de Gustavo, las heridas fueron causadas con la intención de matarlo. Los sujetos, al creerlo muerto abandonaron el lugar.

Después de la conferencia de prensa en la que denunciaron el atentado, el propio Gustavo, Gabriel Jiménez y un abogado del Frayba, se dirigieron al domicilio de Gustavo y encontraron dentro a un sujeto de aproximadamente 30 años, que con actitud amenazante, logró escapar. Posteriormente constataron que habían hurgado las pertenencias de Gustavo y causado más destrozos a la propiedad, sin hurtar nada.

**c) Uso faccioso de los sistemas de procuración y administración de justicia**

La utilización de acciones penales sin sustento en contra de defensores, además representar una forma de acoso, se convierte en una estrategia de desprestigio para sus personas, organizaciones y el trabajo que realizan.

**Cuernavaca, Morelos, 14 de mayo de 2003**

Agentes de la Policía Metropolitana de Cuernavaca y guardias de seguridad de Frente Cívico Pro Comercial Mexicana agredieron y detuvieron de manera ilegal a siete integrantes del Frente Cívico Pro Defensa del Casino de la Selva, cuando se manifestaban en contra de la tienda de autoservicio. En el ministerio público se les fincaron responsabilidades por presuntos delitos de alteración del orden público y daños en propiedad ajena.

**Ciudad Juárez, Chihuahua, 4 de marzo de 2004**

Luz Estela Castro, Gabino Gómez y Guadalupe Ramos, de la organización Justicia para Nuestra Hijas, denunciaron que la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) emprendió una campaña de hostigamiento en su contra al consignar ante un juez tres expedientes que les involucran, acusados de los delitos de sedición, resistencia de

particulares y daños en propiedad ajena, sin haberlos enterado ni citado a declarar en la etapa de integración de la averiguación previa.

Luz Estela Castro, asesora legal de Justicia para Nuestras Hijas, informó que la PGJECH busca un pretexto para encarcelar a los dirigentes de las organizaciones no gubernamentales que están a la cabeza de las movilizaciones en demanda de justicia en los casos de feminicidio de Ciudad Juárez.

#### **Petatlán, Guerrero, 3 de noviembre de 2004**

El fundador y ex secretario de la Organización de Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán, Felipe Arreaga Sánchez, fue encarcelado, por los delitos de homicidio calificado y asociación delictuosa en agravio de Abel Bautista Guillén, muerto en una emboscada en mayo de 1998.

A Felipe Arreaga se le señaló que es acusado por Bernardino Baustista Valle, uno de los principales caciques de la sierra de Petatlán que se oponía a los campesinos que defendían el bosque<sup>2</sup>. Amnistía Internacional reconoció que el campesino era un preso de conciencia.

Después de pasar casi un año en prisión y de una intensiva defensa por parte del Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, Felipe Arreaga fue liberado en septiembre de 2005<sup>3</sup>.

#### **Oaxaca, Oaxaca, 2 de febrero de 2005**

Dos policías ministeriales y cuatro agentes de tránsito detuvieron a Juan Alavez Méndez, de 54 años, indígena defensor de los bosques de San Isidro Aloapam, sin presentar orden de aprehensión. Está acusado de daños en propiedad ajena, porque en el año 2000, los comuneros de San Isidro impidieron que los talamontes sacaran en camiones la madera que habían cortado.

#### **Tehuacán, Puebla, 29 de diciembre de 2005**

Martín Barrios, defensor de derechos humanos laborales fue detenido el 29 de diciembre y permaneció hasta el 15 de enero de 2006 en el Centro de Readaptación Social de Puebla, acusado de chantaje por el maquilero Lucio Gil Zárate, dueño de la empresa Calidad en Confecciones, responsable del despido de 165 trabajadores de la comunidad de Ajalpan, Puebla.

Durante su detención, autoridades del gobierno del Estado y empresarios textiles iniciaron una campaña de desprestigio en contra de Martín y del Centro de Derechos Humanos del Valle de Tehuacán.

<sup>2</sup> En esta falsa acusación, además de Felipe Arreaga Sánchez también fue señalado como presunto responsable del asesinato el campesino ecologista Rodolfo Montiel Flores, quien estuvo en prisión, entre 1999 y 2001. Cfr. [www.centroprodh.org.mx](http://www.centroprodh.org.mx).

<sup>3</sup> Cfr. Puede encontrarse más información sobre el caso en: [www.tlachinollan.org](http://www.tlachinollan.org)

Tras su liberación, obtenida bajo la figura jurídica del perdón por el ofendido, Martín Barrios declaró que “queda claro que la acción en mi contra fue una persecución política, sin fundamento legal, en la que se utilizó al Poder Judicial como mecanismo de represión al servicio de intereses económicos”.

El 21 de febrero de 2006, la CIDH solicitó al Estado mexicano medidas cautelares para Martín Barrios.

### d) Campañas públicas de desprestigio

En el presente informe queremos poner especial atención a las estrategias de desprestigio que algunos gobernantes han encabezado en contra de defensoras y defensores, sus organizaciones y los grupos a los que defienden. Estas estrategias no sólo se encaminan a obstaculizar el trabajo de defensa de derechos humanos, sino que además genera un efecto de amedrentamiento en la sociedad.

#### Chiapas, 12 de abril de 2001

El Centro de Derechos Indígenas Flor y Canto y el diácono José Rentería fueron acusados por la prensa local de pretender desestabilizar a la comunidad de San Juan Maninaltepec y crear una guerrilla similar al EZLN.

#### México, Distrito Federal, 22 de mayo de 2001

El Centro de Acción y Reflexión Laboral (Cereal) denunció una campaña de difamación por parte del Congreso del Trabajo, impulsada por algunos medios de prensa escrita, particularmente *México Hoy*.

#### México, Distrito Federal, 15 de junio de 2001

Sin Fronteras, organización dedicada a la defensa de los derechos humanos de migrantes y refugiados, sufre el robo de equipo de cómputo y de información estratégica. La propia organización asevera que quien realizó este asalto conocía muy bien el movimiento, las instalaciones y la ubicación de la información, por los detalles de ese operativo.

#### Oaxaca, 5 de agosto de 2001

El Pbro. Francisco Mayrén, colaborador del Centro de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco fue falsamente acusado de hacer campaña proselitista a favor del PRD. La actividad del Pbro. fue la defensa del voto libre y secreto. El presidente municipal priísta pidió hacer todo lo posible para que fuera removido.

#### Guerrero, mayo de 2005

En respuesta al ataque en contra de Albertano Peñaloza y sus hijos (que detallaremos en el siguiente apartado), el gobernador Zeferino Torreblanca acusó al Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*, de no ser corresponsables en garantizar la seguridad de quienes defienden el medio ambiente y de buscar “salidas fáciles”, culpando al gobierno de todo. Posteriormente, llamó “fundamentalistas” a las organizaciones de defienden el medio ambiente.

**Algunos gobernantes han encabezado estrategias de desprestigio en contra de defensoras y defensores.**



Por su parte, José Luis Luege Tamargo, titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) dijo en conferencia de prensa, que estos acontecimientos “son ajustes de cuentas entre familias por atentados anteriores donde ha habido muertes, y ésta es una muy lamentable costumbre en Guerrero”.

#### e) Ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

Las defensoras y defensores son víctimas frecuentes de violaciones al derecho a la vida, y a la libertad, tales como ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Estas violaciones constituyen los más graves obstáculos para la vigencia de los derechos humanos en la sociedad. Además producen daños irreparables para las víctimas, sus familiares, la comunidad de defensores y las personas para quienes desarrollan su labor.

#### Ayutla, Guerrero, 7 de enero de 2001

Donasiano González Lorenzo indígena mixteco de la comunidad de Ocote Amarillo, Guerrero, miembro del Comité Coordinador de Defensa de los Derechos Humanos de Ayutla de los Libres, fue asesinado por desconocidos, según denunció la organización.

#### Oaxaca, 28 de abril de 2003

Se registró la desaparición forzada de Marcelino Santiago Pacheco, indígena zapoteco, miembro de la Organización de Pueblos Indígenas Zapotecos (OPIZ), quien ya había sido víctima de desaparición forzada, tortura y encarcelamiento injustificado como consecuencia de su trabajo en la defensa de los derechos de los indígenas zapotecos.

#### Puebla, Puebla, 5 de agosto de 2003

Griselda Teresa Tirado Evangelio fue asesinada con disparos de escopeta. Evangelio era defensora de derechos humanos en las regiones totonaca y náhuatl de la Sierra Norte de Puebla, consejera electoral federal en la Sierra Norte de Puebla, y asesora de la Organización Independiente Totonaca. El secretario de gobernación en el estado de Puebla, Carlos Arredondo, descartó que este asesinato tuviera vínculos políticos, lo que causó indignación entre las organizaciones de la región.

#### San Agustín Loxicha, Oaxaca, 1º de octubre de 2004

A 48 horas de que se realizaran elecciones en 152 municipios del estado, Lino Antonio Almaraz, defensor de derechos humanos fue asesinado en la comunidad de La Conchuda, municipio de San Agustín Loxicha. Lo anterior fue dado a conocer en conferencia de prensa por integrantes de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos “Xiches”, quienes condenaron que el crimen del luchador social, que tuvo lugar esta madrugada, esté “enmarcado en el contexto político de relevancia y extrema delicadeza” por las elecciones del próximo domingo.

**El derecho a la vida, a la libertad, las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, son algunas de las frecuentes violaciones a defensoras y defensores.**

### **Petatlán, Guerrero, 19 de mayo de 2005**

Albertano Peñaloza Domínguez, uno de los líderes de la Organización de Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán, con orden de aprehensión, sufrió una emboscada al llegar a su casa en Banco Nuevo, en la que asesinaron a dos de sus hijos: Armando (20 años) y Adatuel (9años). Sus otros dos hijos, Adalí (15 años) e Isaac (19 años) fueron heridos de gravedad. Los campesinos han denunciado de manera reiterada la actividad ilícita del cacique maderero Bernardo Bautista Valle, por las cuales tienen varias órdenes de aprehensión.

### **Querétaro, Querétaro, 22 de junio de 2005**

El psicólogo clínico y destacado activista por los derechos sexuales, Octavio Acuña Rubio, fue asesinado en las instalaciones de la tienda de condones De Colores. El profesionalista de 28 años, fue hallado desangrado en el suelo por un grupo de estudiantes que entraron al local. Las autoridades señalaron que Acuña Rubio recibió seis puñaladas unos meses antes, Octavio y su pareja habían interpuesto una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro por discriminación y homofobia proveniente de policías locales.

### **Ciudad Juárez, Chihuahua, 26 de enero de 2006**

El abogado de derechos humanos Dante Almaraz murió por los disparos de unos hombres no identificados en el centro de Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, el 26 de enero. Había trabajado en varios casos relacionados con la oleada de ataques contra mujeres en Ciudad Juárez. Un acusado de uno de estos casos, Víctor Javier García Uribe, puede correr peligro de ser atacado. Otros miembros de la comunidad de derechos humanos de Ciudad Juárez pueden estar también en peligro, al igual que la familia de Dante Almaraz.

El abogado Dante Almaraz fue asesinado mientras conducía por el centro de Ciudad Juárez durante la tarde del 26 de enero cuando otro automóvil le cortó el paso. De él salieron varios hombres armados que dispararon repetidamente contra Dante Almaraz. Un pasajero del automóvil de Dante Almaraz resultó herido de gravedad.

Dante Almaraz era un conocido abogado defensor de Ciudad Juárez. Había defendido a Víctor Javier García Uribe, conductor de autobús a quien, según informes de la CNDH, Amnistía Internacional, y las propias conclusiones de la PGR, entre otros, torturaron para que confesara haber asesinado a ocho mujeres jóvenes en 2001, y que fue condenado a 50 años de prisión. Su familia recibió amenazas de muerte anónimas en un aparente intento de detener la campaña que emprendieron para demostrar su inocencia. En 2005, mediante el proceso de apelación, Dante Almaraz consiguió que Víctor Javier García Uribe saliera en libertad.

En 2002 y 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenó al gobierno mexicano que adoptara medidas de protección para garantizar la seguridad de Dante Almaraz y otras personas en peligro (véase Amnistía Internacional, AU 40/03, AMR 41/006/2003, del 12 de febrero de 2003).

**f) Impunidad en las investigaciones.**

Una de las maneras más eficaces de proteger la labor de los defensores es investigar eficazmente y lograr la justicia integral para ellos, cuando han sido víctimas de violaciones a sus derechos por el ejercicio de la defensa de los derechos humanos. Esto no es lo que ha ocurrido durante este sexenio.

**Digna Ochoa**

Digna Ochoa y Plácido, reconocida defensora de derechos humanos fue encontrada sin vida al interior de su oficina en el Distrito Federal, el 19 de octubre de 2001. Su cuerpo presentaba dos impactos de bala. Además, el lugar estaba revuelto y en él se encontró un mensaje que contenía amenazas de vida para los integrantes del Centro Prodh.

Aún cuando las autoridades locales y federales expresaron su compromiso para esclarecer el caso como una muestra de su compromiso con la verdad y la justicia, el caso sigue sin tener una conclusión satisfactoria.

El Centro Prodh fijó su posición en julio de 2003 ante la presentación pública de los trabajos realizados por la Fiscal Especial para el caso Digna Ochoa. Entonces, este centro de derechos humanos denunció el negligente manejo de esta investigación por parte de la fiscal Margarita Guerra, el procurador Bernardo Bátiz y el jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador.

Las autoridades se mantuvieron más cercanas a los medios de comunicación que a la familia de Digna Ochoa, coadyuvante del caso. Pusieron más énfasis en la divulgación de la vida privada de la defensora que en la investigación de las causas de su muerte.

Organizaciones nacionales e internacionales que analizaron las actuaciones de la procuraduría capitalina concluyeron que la investigación no se hizo de manera competente y en apego a las normas internacionales aceptadas. Y así lo expresó el Centro Prodh en julio de 2003. Actualmente, la investigación se encuentra reabierta

**No se ha protegido la labor, de las defensoras y los defensores durante el sexenio de Vicente Fox.**

**1.2 Marco jurídico de protección a defensoras y defensores de derechos humanos**

Los Estados tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas sujetas a su jurisdicción. Por lo tanto, el trabajo de promoción y protección de los derechos humanos que por iniciativa propia realizan las personas bajo sus jurisdicciones es una actividad legítima que coadyuva con una obligación de los Estados, y en consecuencia los Estados están obligados a proteger a las defensoras y defensores y estimular la defensa de los derechos humanos.

La ya mencionada *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, establece:

**“Artículo 1o.**

Toda persona tiene derecho individual o colectivamente a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional (...).”

**“Artículo 2o.**

Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades”.

Por su parte, el secretario general adjunto de la Organización de los Estados Americanos (OEA) calificó a los defensores de agentes esenciales de nuestra época, son la voz de los que no tienen voz<sup>4</sup>. En este contexto, la CIDH creó el 7 de diciembre de 2001 la Unidad Funcional de Defensores de Derechos Humanos, con el mandato de recibir información sobre la situación de las defensoras y defensores en el continente.

**La Resolución  
AGRES.1842 sobre  
defensores de derechos  
humanos en las  
Américas, *condena*  
los actos que directa o  
indirectamente  
impiden o  
*dificultan* las tareas  
que desarrollan los  
defensores en el  
continente.**

Durante la Asamblea General de la OEA realizada en Barbados en junio de 2002, los Estados, a instancias también del trabajo realizado por las organizaciones de derechos humanos, adoptaron la Resolución AGRES.1842 sobre defensores de derechos humanos en las Américas, por medio de la cual condenan los actos que directa o indirectamente impiden o dificultan las tareas que desarrollan los defensores en el continente.

La CIDH considera que la promoción y protección de derechos humanos involucra tres dimensiones que deben ser protegidas por los estados. La primera dimensión es individual y se desarrolla a través del ejercicio de los derechos individuales universalmente reconocidos; la segunda dimensión es colectiva, dado que la defensa de los derechos humanos es de interés público y en ella participan comúnmente distintas personas asociadas entre sí; y la tercera dimensión es social, puesto que la intención que tiene la promoción y protección de los derechos humanos es buscar cambios positivos en la realización de los derechos para la sociedad en general<sup>5</sup>.

## 2. Periodistas

Todo estado democrático es sustentado por la crítica política, pero al mismo tiempo, todo gobierno se siente amenazado por la crítica. La libertad de expresión es un derecho consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así

<sup>4</sup> *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México 2003, pág. 4

<sup>5</sup> *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, CIDH, marzo 2006, pág. 9

como en otros pactos y convenios importantes. La libertad de expresión, como el derecho a estar informado son esenciales para el desarrollo de una democracia. Los periodistas juegan un rol importante en México en cuanto al ejercicio de estos derechos.

Sin embargo, el ejercicio de estos derechos implica la amenaza para distintos poderes políticos y económicos en la sociedad y es precisamente esta razón por la cual, el de los periodistas es uno de los grupos más afectados por la represión y los actos violentos.

**El de los periodistas es uno de los grupos más afectados por la represión y los actos violentos.**

En México, durante el sexenio de Vicente Fox, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en México, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA y organizaciones civiles como la Sociedad Internacional de Prensa (SIP) han señalado al gobierno mexicano sobre la grave situación de riesgo de los periodistas mexicanos, incluso, denominando al periodo que comprende los años 2004 al 2006 como el más grave en torno a la situación de los periodistas.

Es necesario mencionar que los factores y responsables de las violaciones a la libertad de expresión provienen de todas las regiones y de los tres niveles de gobierno, además de las numerosas agresiones perpetradas por grupos de delincuencia organizada, quienes han obligado a diversos medios de comunicación a hacer públicos cambios editoriales en donde se evita por completo el tema del narcotráfico.

## 2.1 Patrones de violación

### a) Ejecuciones extrajudiciales

Las cifras mundiales de asesinatos de periodistas han aumentado drásticamente en los últimos tres años. En México, la situación no es diferente a la del resto del mundo. Agentes del Estado, así como grupos de la delincuencia organizada ven a las y los periodistas como una amenaza a sus intereses. Sin duda, el asesinato, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada les han resultado las herramientas más eficaces en el silenciamiento de estos actores peligrosos.

#### Matamoros, Tamaulipas, 24 de marzo de 2001

El subdirector del diario "El Imparcial de Matamoros", Saúl Adrián Martínez González es asesinado luego de haber sido secuestrado y torturado.

#### Nuevo Laredo, Tamaulipas, marzo de 2003

Roberto Javier Mora García, director editorial del periódico *El Mañana*, fue asesinado de 26 puñaladas. La propietaria del diario, Ninfa de Anda Martínez, denunció que el periodista había recibido amenazas de muerte a raíz de las investigaciones que realizaba relacionadas al secuestro de otro reportero. Una semana después del crimen se detuvo a los presuntos responsables del asesinato, Hiram Olivares Ortiz, Raúl Eduardo Coss García y Mario Medina Vázquez,

éste último asesinado en el reclusorio donde se encontraba detenido bajo juicio como autor material del homicidio, situación que complica el esclarecimiento en torno al caso del periodista.

#### **Acapulco, Guerrero, Mayo de 2004**

Aparentemente como resultado de sus artículos y publicaciones, el periodista Leodegario Aguilera Lucas, editor de la revista *Mundo Político*, fue secuestrado por dos individuos quienes a punta de pistola lo sacaron de su domicilio y pretendían hospedarse en la casa de Aguilera.

Según las autoridades, Aguilera Lucas fue encontrado muerto en un lugar llamado “La curva del capitán” en el Estado de Guerrero. El procurador general de justicia del estado, Jesús Ramírez Guerrero, presentó a Alfonso Noel Vargas Baños, Juan Carlos Salinas y Alberto Cárdenas Flores como presuntos homicidas a causa de la disputa de un predio. El presunto asesino Alfonso Vargas detalló que agentes judiciales lo obligaron a firmar documentos donde aceptaba su participación en el secuestro, además de que amenazaron con dañar a su familia si no aceptaba haber calcinado el cuerpo del periodista.

La familia del periodista denunció que las pruebas de ADN no pudieron demostrar que se tratara del cuerpo de su familiar, por lo que no aceptaron las conclusiones de las autoridades judiciales.

**El asesinato, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada han resultado las herramientas más eficaces en el silenciamiento de estos actores peligrosos.**

#### **Tijuana, Baja California, junio de 2004**

El editor del semanario *Zeta*, Francisco Javier Ortiz Franco, fue acribillado en la colonia Revolución de la ciudad de Tijuana, cuando salía de una terapia de rehabilitación, por una parálisis facial, a 300 metros de la oficina de Homicidios de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). Salió del lugar para abordar su automóvil en compañía de sus hijos.

No había encendido al motor del auto cuando un hombre encapuchado acercó el cañón hasta el vidrio de la portezuela. Primero le disparó al pecho, eso obligó al periodista a dejar caer su cuerpo hacia delante. El periodista recibió otro impacto entre el hombro y el cuello, otro más arriba, a la altura del oído, y uno más en la cabeza. Murió en forma instantánea. Al escuchar el estruendo de la pistola, los niños abrieron la puerta trasera y se fueron corriendo, unos vecinos les auxiliaron.

Ortiz Franco había publicado datos reveladores, en mayo, en un artículo de denuncia con la lista y fotografías de 76 sicarios del Cártel de los Arellano Félix que portaban credenciales apócrifas de PGJE.

#### **Matamoros, Tamaulipas, agosto de 2004**

Fue asesinado Francisco Arratia Saldierna, periodista de 55 años. Publicaba su columna en *El Imparcial*, *Regional de Matamoros*, *El Mercurio* y *El cinco de Ciudad Victoria*. El comunicador fue abandonado aún con vida cerca de las instalaciones de la Cruz Roja de la localidad, en donde fue auxiliado y trasladado al Hospital General Alfredo Pumarejo.

Arratia Saldierna presentaba fracturas de cráneo y dedos, quemaduras en las palmas de las manos, torso y hombros. Tres horas más tarde perdió la vida. El atentado hace suponer a las autoridades estatales que pudo haberse tratado de una venganza por algo que Arratia publicó. Por consiguiente, las autoridades se dieron a la tarea de revisar los más recientes textos periodísticos publicados por el columnista. Entre las primeras líneas de investigación, destaca la de un ajuste de cuentas con el narcotráfico, principalmente con Raúl Castelán Cruz, del Cártel del Golfo.

#### **Escuinapa, Sinaloa, noviembre de 2004**

Gregorio Rodríguez Hernández, fotógrafo del diario local *El Debate de Mazatlán* en el municipio de Escuinapa, en Sinaloa, fue asesinado a balazos mientras cenaba con su familia por el sicario del Cártel de Sinaloa Frausto Ocampo. Información extraoficial indica que el homicidio tiene relación con una nota publicada sobre la detención de Tamar Aguilar Iñiguez, hermano de Jesús Antonio Aguilar Iñiguez ex director de la policía ministerial, quien se encuentra prófugo y es buscado por la Procuraduría General de la República (PGR) por presuntos nexos con el narcotráfico.

#### **Hermosillo, Sonora, 2 de abril de 2005**

Se reportó la desaparición del periodista Alfredo Jiménez Mota, del diario *El Imparcial*. Jiménez Mota se especializaba en temas sobre seguridad pública, específicamente relacionados con el narcotráfico.

#### **Poza Rica, Veracruz, 8 de abril de 2005**

Raúl Gibb Guerrero, director general del diario *La Opinión* fue victimado por cuatro hombres que le dispararon 15 veces desde dos automóviles, cuando conducía su camioneta.

#### **La Piedad, Michoacán, 9 de marzo de 2006**

El periodista Jaime Arturo Olvera Bravo fue ejecutado cuando caminaba de la mano de su pequeño hijo rumbo a una terminal de autobuses, un desconocido que según testimonios lo esperaba desde una hora antes, le disparó a la cabeza y huyó en un vehículo donde lo aguardaban con el motor puesto en marcha.

### **b) Hostigamiento y agresiones**

Atentados, amenazas, agresiones físicas, hostigamiento psicológico son todos tipos de violación al derecho a la integridad personal. Son también, gajes del oficio de muchos periodistas en nuestro país.

#### **Oaxaca, Oaxaca, 8 de marzo de 2001.**

El reportero del *Imparcial*, Gonzalo Domínguez, es agredido a golpes por el comandante de la PJE, Gilberto Barrera, luego de ser denunciado por el reportero como responsable de tráfico de indocumentados

#### **Culiacán, Sinaloa, enero de 2004**

A raíz de los continuos reportajes publicados desde agosto de 2003, con respecto a una red de prostitución infantil en la que se involucran funcionarios de gobierno, Irene Medrano Villanueva, reportera de *El Sol de Sinaloa*, sufrió una serie de amenazas de muerte y de atentados tales como el allanamiento de su hogar, la descompostura de los frenos de su vehículo, así como el choque de éste por individuos a bordo de un auto sin placas.



### Cuernavaca, Morelos, febrero de 2004

Jorge Medina Palomino, fotógrafo del diario *El Universal* en Morelos, presentó una denuncia ante el Ministerio Público por delitos de abuso de autoridad, allanamiento de morada, lesiones y lo que resulte en contra de los agentes de la policía ministerial del estado, ya que catearon el hogar del fotógrafo sin ninguna orden judicial, además de amagar y golpear a su hijo, todo bajo el pretexto de ser un operativo antidrogas.

### Tijuana, Baja California, febrero de 2004

Los periodistas Lorenzo Garibay Martínez y Atahualpa Garibay Reyes, director y coordinador, respectivamente, del semanario *Expediente Público* fueron objeto de un atentado al ser incendiados sus automóviles. Se desconoce el motivo de la agresión, pero no descartaron que se trate de una venganza por parte de elementos policiacos o de funcionarios locales a raíz de ciertas publicaciones.

### Tijuana, Baja California, septiembre de 2004

El diario *Frontera*, publicado en Tijuana, denunció un ataque con armas de fuego contra sus instalaciones. Los impactos se dirigieron a la fachada de su edificio y a una de las puertas de vidrio de la entrada principal. El diario señaló que varios de sus reporteros fueron objeto de amenazas por dar seguimiento a notas relacionadas con el narcotráfico.

### Nuevo Laredo, Tamaulipas, 6 de febrero de 2006

Un grupo armado tomó por asalto las instalaciones del periódico *El Mañana*. En su incursión, el grupo disparó ráfagas de metralleta y arrojó una granada de fragmentación en lo que pareció ser un acto extremo de intimidación, pues no se atacó directamente a periodistas o empleados. Varios tiros atravesaron un muro falso y alcanzaron por la espalda al periodista Jaime Orozco Tey, quien sufrió lesiones que le impiden caminar.

Autoridades de El Mañana dijeron desconocer el origen del atentado, pero anunciaron una nueva política editorial que evitará en lo sucesivo la publicación de informaciones sobre el crimen organizado.

#### c) Acoso judicial

Al amparo de disposiciones legales que penalizan el ejercicio periodístico, autoridades y otros grupos de poder que se han visto amenazados por las y los periodistas, utilizan el aparato judicial como herramienta de hostigamiento y presión con objeto de acallar las voces críticas.

### Xalapa, Veracruz, marzo de 2004

Los periodistas del diario *Política*, Iván Peralta y Andrés Timoteo, y el periodista del *Diario de Xalapa* y corresponsal de *El Financiero* Oved Contreras, fueron demandados penalmente en Boca del Río, Veracruz, por el delito de difamación contra el diputado federal panista, Baruch Barrera Zurita. Los periodistas argumentan que la demanda surgió a raíz de una entrevista hecha al presidente de la delegación local del PAN, Honorio Cruz, sobre la situación administrativa y financiera que se había encontrado en la estructura municipal que presidió el ahora diputado federal.

**Autoridades y otros grupos de poder utilizan el aparato judicial como herramienta de hostigamiento y presión contra las y los periodistas.**

#### **Tlaxcala, Tlaxcala, junio de 2004**

La agente del Ministerio Público del Distrito Judicial de Ocampo en Tlaxcala, Delia Molina Arroyo solicitó información sobre un artículo publicado por *La Jornada de Oriente* exigiendo a su vez al subdirector de éste, Raúl Jiménez Guillén, revelar sus fuentes informativas. El artículo publicado el 17 de octubre de 2003 y firmado por Juan Luis Cruz Pérez hace referencia a la acusación hecha por el alcalde del municipio de Calpulapan, Vicente Hernández Roldán, al dirigente barzonista de la entidad, Eloy García Reyes quien presuntamente intentó chantajearlo.

#### **Cancún, Quintana Roo, 16 de diciembre de 2005**

Bajo cargos de difamación, fue detenida la periodista y defensora de los derechos de las mujeres, Lydia Cacho Ribeiro, colaboradora de varias publicaciones y escritora del libro *Los demonios del Edén*, en el que se revelan los nexos de varios empresarios y políticos con la pederastia y en especial con Jean Sucar Kuri, recientemente extraditado de Estados Unidos a nuestro país.

La periodista fue detenida en Cancún y trasladada arbitrariamente a Puebla, Puebla, en donde fue recluida. En el trayecto fue hostigada y recibió tratos crueles y degradantes.

Posteriormente, se difundieron grabaciones telefónicas según las cuales todo se debió a una conspiración para proteger a Kamel Nacif, referido en el libro, con la participación del empresario y el gobernador de Puebla, Mario Marín.

#### **Tapachula, Chiapas, 27 de octubre de 2005**

Elementos de la Agencia Estatal de Investigación detuvieron al director general y propietario del periódico *El Orbe*, Enrique Zamora Cruz a quien el gobierno estatal acusó de difamación.

Adolfo, hermano de Enrique Zamora, indicó en entrevista que las autoridades se negaron a informar a la familia las causas del arresto, mismo que atribuyó a las constantes críticas que *El Orbe* ha emitido contra la administración que encabeza el gobernador Pablo Salazar Mendiguchía, principalmente sobre “el descarado desvío de recursos y la nula atención que (el mandatario) ha tenido para la población que resultó afectada con el paso del huracán Stan”.

El gobierno de Chiapas afirmó en un comunicado que Zamora Cruz “ha difamado al gobierno local al difundir, sin ningún sustento, el supuesto desvío de recursos del Fondo de Desastres Naturales”.

#### **Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 4 de febrero de 2006**

Ángel Mario Ksheratto Flores, fue detenido de nuevo el 4 de febrero, según los informes por infringir las condiciones de libertad bajo fianza que le fueron impuestas tras ser acusado de difamación en 2003. Amnistía Internacional consideró

que esta nueva detención puede constituir acoso judicial, y que el caso de este periodista encaja en una práctica constante de intimidación a profesionales del periodismo con el fin de restringir la libertad de expresión.

Ángel Mario Ksheratto, que trabaja para el periódico de Chiapas *Cuarto Poder*, fue detenido por primera vez el 9 de enero de 2003 por agentes de la Fiscalía General de Justicia del Estado. Su detención había venido precedida por una denuncia por difamación presentada por un alto cargo del estado en relación con unos artículos escritos por Ángel Mario Ksheratto para *Cuarto Poder* en 2002, en los que denunciaba la corrupción oficial y la malversación de fondos por parte de un miembro del Comité de Construcción de Escuelas, un comité estatal.

### d) Censura

Los gobiernos federal, estatal y locales se han valido de diversos métodos para impedir que las ideas expresadas por los periodistas alcancen al público previsto. Estas acciones, aunque no violen la integridad o la vida de los periodistas, violentan también la libertad de expresión.

#### San Luis Potosí, San Luis Potosí, junio de 2004

Supuestos empleados de la Secretaría General del gobierno estatal compraron toda la edición de *La Jornada San Luis* para impedir la difusión de una nota en que se revelaba la participación de Alfonso Castillo Machuca, en un intento de soborno al alcalde de Cerro de San Pedro para otorgar permisos municipales de instalación a la compañía Minera San Xavier.

#### Pachuca, Hidalgo, octubre de 2004

El periodista Anselmo Estrada Alburquerque fue denunciado penalmente por el delito de difamación en contra de Francisco Austria Cabrera, por una entrevista publicada en 1993 en el desaparecido Diario *Visor* y reproducida en el suplemento *Sucesión* en 2004. La entrevista publicada con el profesor Inocencio Rangel Hinojosa hace más de 10 años hacía referencia al cacicazgo del acusador en Tepehuacán de Guerrero.

#### Acapulco Guerrero, octubre 2004

El reportero del periódico *El Sur*, Jorge Nava, fue llamado a declarar a las oficinas de la Procuraduría General de la República (PGR), donde fue sometido a un interrogatorio por un agente quien trató de refutar la veracidad de una nota publicada por el periodista acerca del abuso policiaco de un agente de la AFI.

#### Oaxaca, Oaxaca, 18 de julio de 2005, a la fecha

Grupos de choque y policías sin uniforme tomaron por la noche las instalaciones del periódico Noticias, con el objeto de imponer una huelga, desalojando con violencia a 31 empleados del diario que durante 30 días habían sido impedidos de abandonar el lugar por supuestos problemas sindicales. Los empleados fueron golpeados y despojados de celulares y carteras por los agresores, encabezados por Ulises Bravo, uno de los dirigentes de la CROC y por Carlos Monjarraz, integrante de un grupo de choque del líder de esa organización sindical, David Aguilar Robles.

Diversos métodos son utilizados para *impedir* que las ideas expresadas por los y las periodistas alcancen al público previsto.

El periódico continúa ocupado y sufre el acoso del gobierno estatal, al que se le atribuye haber ocasionado un conflicto sindical para acabar con el diario, que sigue circulando con muchas dificultades, pues es editado en una ciudad cercana, y en varias ocasiones, la edición ha sido robada por agentes de seguridad estatal.

## 2.2 El marco jurídico internacional y nacional

De la misma manera que la defensa de los derechos humanos tiene una dimensión social, puesto que la intención que tiene la promoción y protección de los derechos humanos es buscar cambios positivos en la realización de los derechos para la sociedad en general, así el ejercicio del periodismo tiene una dimensión social puesto que coadyuva en la vigencia de la libertad de expresión y su labor es un factor determinante en el acceso al derecho a la información de la sociedad entera.

El derecho a la libertad de expresión está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>6</sup>. En la Declaración de Principios de la libertad de expresión de la OEA, aprobada en octubre de 2000, se establece que:

### “Artículo 1o.

La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”.

Esta declaración dispone en su artículo tercero y sexto que toda restricción a la circulación libre de ideas, como la censura y la creación de obstáculos como la exigencia de títulos se consideran una violación a este derecho humano.

La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ratificado este compromiso en su jurisprudencia y agrega que es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada<sup>7</sup>.

Con respecto de las y los periodistas, la declaración establece que “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. Cabe señalar que en México, los diferentes códigos penales tratan de manera desigual la reserva de las fuentes de información, así como la consideración o no de la difamación como delito.

Es importante destacar lo ocurrido en el estado de Chiapas, en donde durante el presente sexenio se realizó una reforma al código penal estatal en materia de difamación, en febrero de 2004. Varios periodistas fueron procesados al amparo de

**“Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.**

<sup>6</sup> Este último instrumento define a la libertad de expresión como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fuentes, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.

<sup>7</sup> Caso: “La Última Tentación de Cristo”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 68.

esta ley que fue utilizada sobre todo por autoridades en un afán de censurar el ejercicio periodístico y violentar el derecho a la información de la sociedad chiapaneca. La misma administración envió al congreso local el pasado 10 de marzo una propuesta para derogar estas reformas penales, debido a la gran presión nacional e internacional.

En sentido contrario, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) aprobó apenas el 28 de abril pasado la Ley del Secreto Profesional del Periodista, que protege a los comunicadores de la capital del país para mantener en secreto la identidad de sus fuentes.

### 2.3 Reforma a la Ley General de Radio y Televisión

Al hablar de las reformas legales que afectan el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información, no podemos pasar por alto la reforma a la Ley de Radio y Televisión, popularmente llamada “Ley Televisa”, realizada este mismo año.

El 1° de diciembre de 2005 la Cámara de Diputados aprobó, después de más de cinco años de discusión a través de una votación absolutamente a favor, una minuta para hacer reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, se discutió y aprobó por el Senado el 20 de abril de 2006. La Ley Federal de Radio y Televisión anterior data de la década de los sesenta.

La reforma aprobada tiene las siguientes fallas, entre muchas otras, y violaciones de derechos humanos en detrimento del derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información de la sociedad mexicana en su conjunto y en favor de las empresas de los medios:

**Atentan contra el derecho humano a la igualdad<sup>8</sup>:** Las reformas aprobadas, de diversas maneras, crean un marco jurídico que propicia la exclusión de los que menos tienen. El proceso de convergencia tecnológica en materia radiofónica que impulsan ilustra esta situación: la adquisición de un transmisor digital queda fuera del alcance de las radios comunitarias y de los pequeños emisores por lo que, en los hechos, la ley les marginaría de su campo de actividad. Ignorando las disparidades existentes entre los grandes consorcios y los medios de comunicación que asumen cabalmente su función social, las reformas contravienen el derecho a la igualdad. Con ello contradicen la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que México se comprometió a que “las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

**Atentan contra el derecho humano a la libertad de expresión<sup>9</sup>:** La libertad de expresión no supone sólo la posibilidad de expresar ideas e información individualmente, sino que también tiene una dimensión social que implica la posibilidad

<sup>8</sup> Reconocido en el Artículo 1 de la Constitución Mexicana, en el Artículo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y en el Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Reconocido en los Artículos 6° y 7° de la Constitución Mexicana, en el Artículo 19 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

colectiva de difundir información e ideas a través de los medios de comunicación. En este sentido, es correlativo del derecho de la sociedad a recibir información e ideas de las fuentes más diversas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la vigencia del derecho a la libertad de expresión requiere: “por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y conocer el pensamiento ajeno”<sup>10</sup>. Desde esta óptica, las violaciones al derecho a la libertad de expresión que las reformas conllevan son evidentes en el caso del marco regulatorio de la televisión: las reformas favorecen la concentración de la producción y difusión de información en unos cuantos consorcios; con ello, violan el derecho colectivo de la sociedad mexicana a acceder a la mayor diversidad posible de opiniones, opciones de entretenimiento y noticias.

**Atentan contra los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas<sup>11</sup>:** De manera particular y diferenciada, las reformas afectan a los pueblos indígenas. En múltiples comunidades de nuestro país, los medios de comunicación comunitarios son parte de la expresión de la identidad cultural de los pueblos; la propia Constitución lo reconoce pues establece en el Artículo 2º que las autoridades gubernamentales tienen la obligación de “establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación”. No obstante este precepto, las reformas anulan las condiciones en que los pueblos pueden hacer valer este derecho: si en el nuevo marco legal el otorgamiento de concesiones para la administración de medios sólo es posible mediante subasta pública, los pueblos indígenas quedan prácticamente excluidos pues difícilmente podrán “competir” las comunidades con consorcios cuyos recursos económicos basten, en esta lógica, para hacerlos pasar por los mejores postores.

Según lo establecido en la mencionada Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

Con respecto a las agresiones en contra de las y los periodistas, la citada declaración establece que “El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.”

Ante la creciente violencia en contra de las y los periodistas, la Procuraduría General de la República conformó en 2005, la Fiscalía especializada en Delitos Cometidos contra Periodistas y designó al agente del Ministerio Público, Sergio Naranjo Alegría para hacerse cargo de ella. Hasta ahora, no ha habido resultados en ninguna de las averiguaciones que ha atraído.

<sup>10</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, Párr. 30.

<sup>11</sup> Reconocidos en el Artículo 2 de la Constitución Mexicana y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

### 3. Recomendaciones de organismos internacionales y nacionales

#### En cuanto a defensores y defensoras:

Para reducir el grado de vulnerabilidad que enfrentan quienes en México defienden y promueven derechos humanos, retomamos las siguientes recomendaciones del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, coordinado por la OACNUDH – México:

- Regular los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a defensores de los derechos humanos.
- Establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenaza y otros ilícitos cometidos contra defensores y defensoras de los derechos humanos.
- Elaborar un plan de acción integral y concreto en materia de defensores y defensoras de los derechos humanos en el que se señale claramente quiénes serán las autoridades responsables de su aplicación, los procedimientos de evaluación y escrutinio con la sociedad civil.
- Establecer las medidas concretas para favorecer la apertura a la crítica y garantizar que todos los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las fuerzas de seguridad, reconozcan en la práctica, la legitimidad del trabajo de los defensores y defensoras de los derechos humanos.
- Garantizar la aplicación plena de amplios programas para proteger a testigos, incluidos las y los defensores de los derechos humanos, que tengan algún tipo de relación con investigaciones penales y procedimientos judiciales contra acusados de violación de derechos humanos.
- Favorecer los espacios en la Comisión de política gubernamental en materia de derechos humanos para examinar la idoneidad de los funcionarios propuestos o designados por el Ejecutivo Federal para realizar funciones relevantes para los derechos humanos.

#### En cuanto a los periodistas:

Sobre este tema, retomamos también las recomendaciones del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, coordinado por la OACNUDH – México, que en lo conducente señalan:

- Garantizar espacios para las estaciones de radio y televisión comunitarias e independientes.
- Desarrollar un sistema de telecomunicaciones estatal autónomo.
- Legislar para :
  - Reforzar el carácter público del espectro radio-electrónico.
  - Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación
  - Modificar las legislaciones que contemplen acciones penales en el ejercicio del periodismo.
  - Regular los supuestos y las modalidades en que se debe otorgar protección especial a periodistas y comunicadores en general.
  - Establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenazas y otros delitos cometidos contra periodistas y comunicadores.



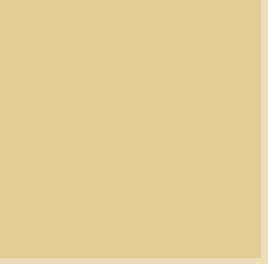
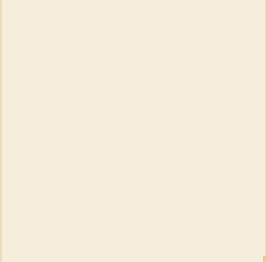
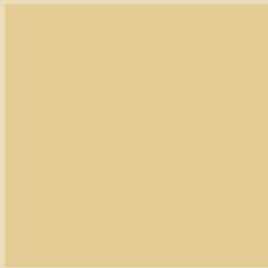
## CAPÍTULO VI

¡Nunca más un México sin nosotros!

Congreso Nacional Indígena



Derechos Colectivos  
de los Pueblos Indígenas:  
La legalización del despojo



# Capítulo VI

## Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas: *La legalización del despojo*<sup>1</sup>

### Introducción

En este capítulo abordamos la situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como una de las expresiones de mayor violencia y vulneración de derechos fundamentales. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox, se consolidaron tendencias que van a contra corriente de las demandas de los pueblos indígenas, en particular por las enarboladas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena.

En continuidad con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, que permite la venta de las tierras ejidales y comunales, y en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), destacan, en el sexenio foxista, tres elementos fundamentales que expondremos a lo largo del capítulo. El primero tiene que ver con la iniciativa presidencial para impulsar el reconocimiento constitucional de los derechos y las culturas indígenas, supuestamente inspirada en la iniciativa elaborada por la Comisión para la Concordia y la Pacificación en Chiapas (COCOPA), y que derivó en una contrarreforma. El segundo tiene que ver con la aprobación de una serie de leyes que, en la práctica, excluyen a los pueblos indígenas y permiten el despojo de sus recursos naturales. El tercero, alude al movimiento indígena de resistencia y en defensa de sus tierras y territorios, en continuidad con la lucha de los zapatistas, pero sobre todo, por la construcción de las autonomías indígenas por la vía de los hechos.

En el primer apartado del presente capítulo, exponemos de manera muy sintética lo que, desde el Centro Prodh, representa el problema mayor para el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por un lado, el desconocimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que forma parte de la legislación nacional y tiene un carácter vinculatorio para el Estado mexicano; por el otro, lo que plantea el título del capítulo, la legalización del despojo de los recursos naturales de los pueblos indígenas.

<sup>1</sup> El título lo tomo del artículo de la investigadora Sílvia Ribeiro, **Nuevas leyes neoliberales. Letra muerta. Ojarasca 99 julio 2005.**

En el segundo apartado, exponemos, igualmente de manera sintética, lo que fue el intento por elevar a rango constitucional, el acuerdo firmado por el gobierno federal y el EZLN y el CNI, el 16 de febrero de 1996, mejor conocido como Acuerdos de San Andrés. De manera complementaria, establecemos una serie de casos concretos en los que observamos violaciones a los derechos indígenas y una manera como se va implementando la reciente legislación. En este conjunto de situaciones concretas, destaca la disputa por el control de la Reserva de Montes Azules, en el estado de Chiapas.

En la tercera parte, al establecer los instrumentos internacionales que reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, vemos importante establecer, no sólo los aspectos más relevantes del Convenio 169 de la OIT, en particular los que se vieron violentados durante el sexenio foxista, sino en particular, nos parece importante exponer una contradicción entre, por un lado, el Convenio 169 y, por el otro, el Convenio de Diversidad Biológica.

En este mismo apartado, vemos importante destacar algunos elementos de la recientemente aprobada, por el Consejo de Derechos Humanos y en espera de su aprobación por la Asamblea General, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el cuarto apartado, retomamos algunas de las recomendaciones que organismos internacionales han hecho al Estado mexicano. Lugar especial merecen los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen. De igual manera, recogemos algunas propuestas del Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México, entre las que destaca la de revisar la reforma constitucional.

Finalmente, incorporamos las recomendaciones que, a lo largo del sexenio del presidente Vicente Fox, ha realizado el Centro Prodh, en materia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

**Los derechos colectivos de los pueblos indígenas, son una de las expresiones de mayor violencia y vulneración de derechos fundamentales.**

## 1. ¿En qué radica la violación sistemática y estructural de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México?

El título del capítulo expresa la hipótesis sugerida por la lectura atenta del ensayo de la abogada especializada en derechos indígenas, Magdalena Gómez, “En busca del sujeto perdido”<sup>2</sup>, en el que analiza hasta seis leyes y/o proyectos de ley, en las que se legaliza el despojo de los recursos naturales de los pueblos indígenas y se pasa por alto el Convenio 169. Es decir, no sólo hay nula protección o garantía de los derechos de los pueblos indígenas, sino franca violación “legalizada”.

Un dato interesante de la reflexión de Magdalena Gómez es la oposición en un punto muy concreto del Convenio 169 y el Convenio de Diversidad Biológica, en el que éste apoya los procesos de privatización de los recursos naturales,

<sup>2</sup> Magdalena Gómez Rivera, En busca del sujeto perdido. Documento que contiene la ponencia que presentó en la V Reunión de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU) en la mesa Pueblos Indígenas y Globalización, Oaxtepec, Morelos del 16 al 20 de octubre de 2006.

desde una perspectiva ecologista “sin indígenas”, contraria a la perspectiva de la “ecología social” impulsada, entre otros, por Víctor M. Toledo.

A partir de esta problemática, presentaría un breve resumen en torno a la contrarreforma indígena de 2001, no sólo para establecer las condiciones de la correlación de fuerzas imperante en ese momento, sino como consecuencia lógica de la reforma del 27 constitucional y en coherencia con las leyes neoliberales aprobadas antes y después de la contrarreforma.

De alguna manera, la contrarreforma indígena de 2001, es una referencia obligada y es parte de la problemática aquí expuesta. Sin embargo, no es la única. Magdalena Gómez nos advierte de lo que, en otro momento, la investigadora Silvia Ribeiro llamó las “leyes neoliberales”<sup>3</sup>. De manera muy sintética, exponemos los argumentos de una y otra.

Por principio de cuentas, Magdalena Gómez coloca el problema mayor, no en la contrarreforma indígena, sino justamente en la reciente legislación, pues se propone “[abordar] algunos ejemplos legislativos que cierran la pinza, ya no sólo contra la autonomía de los pueblos sino contra su existencia misma al sentar las bases para que sean privados de los territorios que aún disfrutan”<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, el análisis que hace la especialista en derecho indígena señala:

A cuatro años de la contrarreforma indígena asistimos al reforzamiento de la privatización que mediante la emisión de sucesivas leyes centradas en la biodiversidad perfila paulatinamente la desaparición del espacio propio del derecho público. En ello participan, junto al Estado mexicano, tanto los organismos públicos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) así como organismos financieros como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>5</sup>.

La problemática en torno a la violación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por tanto, no se reduce a una problemática nacional, como si México, país de rica biodiversidad, fuera la excepción. El etnocidio, material y simbólico que se impulsa en el país, se da en el marco de la lucha mundial por el control de la biodiversidad. Por tanto, tampoco es una problemática que se reduzca al sexenio del presidente Vicente Fox, pero sí durante estos años se ha legislado en el sentido impuesto por las grandes empresas trasnacionales cuyos negocios giran en torno a la biodiversidad, bajo el amparo de buena parte del sistema de las Naciones Unidas que, como en el caso del derecho humano al agua<sup>6</sup>, se

**No sólo hay nula  
protección o  
garantía de los  
derechos de los  
pueblos indígenas,  
sino franca  
violación  
“legalizada”.**

3 Silvia Ribeiro, Op. Cit.

4 Magdalena Gómez, Op. Cit.

5 Ibid.

6 David Velasco Yáñez, “El Derecho Humano al Agua”, en Revista Xipe Totek, Vol. XIV, No. 4/ 31 de Diciembre de 2005, No. 56, páginas 369 – 413.

impone sobre el reducido esquema de protección de los derechos humanos, con todo y el recientemente estrenado Consejo de Derechos Humanos.

Para la colaboradora habitual del diario *La Jornada* en temas indígenas, entre otros, el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, según el artículo 6to. del Convenio 169, es el que queda más vulnerado, si no es que prácticamente anulado. O, como diríamos por el título de este capítulo, queda legalizada la violación de un Convenio que es ley en México.

No hay que perder de vista una importante consideración que hace la abogada indigenista, en el sentido de que:

Existe una fragmentación legal en cuanto a recursos naturales, mientras que los pueblos los asumen de manera integral. Así, encontramos la ley agraria por un lado, la minera y forestal, la de aguas, la de pesca y la de equilibrio ecológico por otro. Todas estas leyes habrían de revisarse, una vez aprobada la iniciativa de la COCOPA, para garantizar a los pueblos en sus tierras y territorios el acceso al uso y disfrute de recursos naturales que no sean del dominio exclusivo de la nación<sup>7</sup>.

Esta vulneración del derecho de los pueblos indígenas a la consulta, que debiera ser mediante el respeto a sus formas de concebirla, queda ejemplificada en el Proyecto de Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas. Magdalena Gómez cita del Artículo 2 la definición que da de “consulta”:

Para los efectos de la presente ley se entenderá por Consulta al procedimiento en el que se establece un diálogo intercultural con los Pueblos y Comunidades Indígenas con el propósito de darles a conocer iniciativas legislativas que les competen directamente, a través de la que manifiestan su opinión y formulan propuestas respecto de las mismas, por métodos de entrevistas técnicamente apropiados<sup>8</sup>.

Por si fuera poco, la propia abogada cita la manera como la consulta queda reducida a la realización de foros:

III. Difundir, tanto en las comunidades seleccionadas para la consulta, así como en las regiones en que se realicen Foros Regionales de participación abierta, el inicio del Periodo de Consulta, los motivos para la reforma legislativa propuesta, las iniciativas que se someterán a consulta, y el procedimiento para la misma<sup>9</sup>.

Para Eugenio Bermejillo, el Senado de la República aprobó el pasado 14 de diciembre la iniciativa de Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y la turnó a la Cámara de Diputados. Es una iniciativa que no parece tener otra función que la de fingir que se consulta para evitar problemas derivados del incumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular el artículo sexto que dice que los pueblos indígenas deben ser consultados<sup>10</sup>.

7 Magdalena Gómez, Op. Cit.

8 El subrayado es de la propia Magdalena Gómez.

9 Magdalena Gómez, Op. Cit.

10 Eugenio Bermejillo, “La ley “de” la senadora Calderón. Consultar a los pueblos: ¿trámite o derecho?”, en Ojarasca 95 marzo 2005.



Es decir, ratifica lo dicho por Magdalena Gómez. La consulta a los pueblos indígenas, para que concedan su consentimiento debidamente informado, es sólo una simulación para consumir el despojo, debidamente legalizado, por supuesto.

Es importante llamar la atención sobre un seminario internacional realizado en Ginebra, del 5 al 7 de diciembre de 2001 sobre la creciente intervención de empresas transnacionales en territorios indígenas. Uno de los argumentos principales esgrimidos por los organizadores es que, supuestamente, “los pueblos indígenas sintieron que estaban siendo excluidos de los beneficios del proceso de globalización”. A lo que la propia Magdalena Gómez señala que “habría que preguntarnos si es factible seguir siendo pueblos y a la vez ‘beneficiarse de la globalización’”<sup>11</sup>.

En la misma línea planteada por Magdalena Gómez – que veremos con más detalle en el apartado tercero –, Francisco López Bárcenas, abogado mixteco, señala que las “modificaciones al marco jurídico internacional siguen dos posiciones distintas. Una ve más por la conservación de los recursos mientras la otra tiende más a su comercialización. Pero en

ambas tendencias quedan desprotegidos los derechos de los pueblos indígenas, pues lo que existe en sus normas es una desregulación para que operen las leyes del mercado”. En seguida cita textualmente el artículo 8j del Convenio de Diversidad Biológica – que veremos más adelante – y, la segunda, “la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha impulsado el *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio*, más conocidos como *trips*, por sus siglas en inglés. El artículo 27.b.3, del acuerdo expresa que “los Miembros” —es decir, los Estados— podrán excluir de la patentabilidad, “las plantas y los animales excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos ni microbiológicos. Sin embargo, los Miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, empleando un sistema eficaz *sui generis* o bien una combinación de aquéllas y éste. Las disposiciones de dicho apartado serán objeto de examen cuatro años después de la entrada en vigor del acuerdo por el que se establece la OMC”<sup>12</sup>.

**La consulta a los pueblos indígenas, para que concedan su consentimiento debidamente informado, es sólo una simulación para consumir el despojo, debidamente legalizado.**

A partir de este planteamiento “paraguas”, el recorrido por el análisis de la legislación, se hace para mostrar cómo se violentan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, Magdalena Gómez sistematizó de la siguiente manera las leyes:

1. El 14 de diciembre de 2004 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), mejor conocida como ley Monsanto. Dos meses después, el 15 de febrero de este año, la Cámara de Senadores ratificó el proyecto<sup>13</sup>. La ley garantiza los intereses de los monopolios de la industria biotecnológica de la que Monsanto es líder y permite

11 Magdalena Gómez, Op. Cit.

12 Francisco López Bárcenas, “Recursos genéticos y conocimiento tradicional. La venta de la vida”, en Ojarasca 101 septiembre 2005.



la distribución y liberación al ambiente de organismos transgénicos con probables y severos riesgos para la soberanía alimentaria, la salud humana y la biodiversidad.

2. El 28 de abril de 2005 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley minera, justo en el aniversario de la votación que 4 años atrás hiciera la Cámara de diputados para aprobar la contrarreforma indígena pergeñada en el Senado. De manera relevante anotamos que se declara prácticamente abierto el territorio para la explotación minera.

3. En el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001 encontramos reflejada además de la tendencia a la canalización del derecho indígena aquella que tiende a convertir en sujeto de derecho a las dependencias públicas por encima incluso de uno de los elementos centrales del pacto federal como es el municipio libre.

4. Ley General de Protección al conocimiento tradicional de los pueblos indígenas aprobada como proyecto en el Senado el 12 de diciembre de 2003. Esta ley se abrogaría el derecho de crear un “registro”.

5. El Senado aprobó el 27 de abril de 2005 un proyecto de ley federal de acceso y aprovechamiento de los recursos genéticos. Nuevamente tenemos a la antítesis autonómica en acción.

6. Proyecto de Reforma a la ley general de vida silvestre, aprobado en el aniversario del día de la contrarreforma indígena, 28 de abril de 2005.

Hasta aquí, el análisis de Magdalena Gómez acerca de las leyes que apuntan a la privatización de los recursos naturales, que no es sino una forma de sentenciar a muerte, simbólica o material, de los pueblos indígenas. De una manera más sintética y más como una manera de advertir y difundir estos hechos, Silvia Ribeiro apunta en la misma dirección. Su punto de referencia es la Declaración de Zirahuén, resultado del Encuentro del Congreso Nacional Indígena, Región Centro Pacífico, de junio de 2005, en la que, además de las “nuevas leyes neoliberales” - Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Propiedad Industrial, la Ley Federal de Acceso a los Recursos Genéticos y Biológicos, la Ley de Minería y la Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas – agrega la denuncia de los programas gubernamentales, “dirigidos a la fragmentación y privatización de los territorios y la destrucción de la organización comunal, como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Comunales (Procede y Procecom), el Programa de Pago por Servicios Ambientales y los ordenamientos territoriales de nuestros pueblos”.

Para Silvia Ribeiro es más contundente el hecho de este conjunto de leyes, pues para ella, “lo más preocupante es el paquete general que conforman, que constituye una tremenda agresión” y **la legalización del despojo** “no sólo a los pueblos indios, sino también a campesinos, trabajadores, jóvenes, jubilados y muchos otros sectores de la base social”<sup>14</sup>.

Ante la crisis política del final del sexenio, no deja de llamar la atención que, el conjunto de estas leyes, nos dice Ribeiro, “en todos los casos, fueron votadas con la participación de todos los partidos.” Uno de los recursos de mayor disputa en los territorios indígenas, además de la biodiversidad, es el agua. De ahí que la investigadora llame la atención sobre una de las leyes no analizadas por Gómez: “Uno de los efectos terribles de la reforma de 2004 a la Ley Nacional de Aguas es que permite la venta – o la concesión – de las fuentes de agua, incluso en terrenos ejidales y comunales. Para ello, la ley

13 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2005

14 Silvia Ribeiro, Op. Cit.

introduce la separación entre la propiedad de la tierra y las fuentes de agua, legalizando que éstas se puedan vender aunque la tierra no se venda.”

Una muestra de esta situación, la denuncia Ramón Vera en el suplemento Ojarasca.

Hace unas semanas comenzaron a llegar a las autoridades agrarias comunales y ejidales de pueblos indígenas de diversas regiones del país y vastos territorios con bosque, selva y agua, dos cartas redactadas por funcionarios de la Comisión Nacional Forestal (Conafor) que simulan que la comunidad receptora de las cartas es quien solicita de la dependencia su ingreso “al Programa de pago por Servicios Ambientales Hidrológicos de Conafor...”

El machote de una de las cartas, una joya de la falsificación, dice a la letra: Esta solicitud la fundamos en la importancia en extensión de bosques y selvas que tienen nuestras tierras comunales y que hemos conservado en su riqueza y calidad hasta nuestros días. Las comunidades xxxx de xxxx representamos en conjunto xxxx hectáreas en las partes más altas de la Sierra xxxx de donde bajan las aguas que retienen las presas, riegan las tierras de los valles agrícolas y abastecen a las poblaciones”<sup>15</sup>.

Mientras que Magdalena Gómez fija su atención en la violación al derecho a la consulta, Ribeiro se concentra en la legalización del despojo. Por ejemplo, cuando se refiere a la ley de biodiversidad, señala que:

La ley de recursos genéticos legaliza llanamente la biopiratería. Establece canales para que las empresas monopolicen plantas, insectos, microorganismos y otros componentes de la biodiversidad. Robo que hacen hace décadas, pero sin cobertura legal. La maniobra es más perversa al introducir como ‘derecho’ que las propias comunidades avalen la venta de la biodiversidad, justificando el monopolio empresarial de bienes colectivos, que además, no estaban en venta”.

Por si fuera poco, cuando Ribeiro comenta el proyecto de ley sobre conocimiento tradicional, afirma que “tendrían el efecto de convertir los saberes indígenas en mercancía e incluso ser patentados.

El punto en el que coinciden Magdalena Gómez y Silvia Ribeiro es en torno al tipo de consulta que subyace en el conjunto de “leyes neoliberales”. Dice Ribeiro:

La iniciativa de Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, irónicamente no consultada con los pueblos, establece que serán unos pocos legisladores y personal “especializado” quienes definan quiénes son los sujetos a ser consultados, en qué y cuándo. Consulta que no implica que serán tomados en cuenta, salvo cuando coincida, realmente o por arreglos técnicos, con lo que los legisladores iban a votar.

La abogada indigenista ironiza en su análisis sobre la manera como se va achicando la referencia a los pueblos indígenas, hasta llamarlos simplemente “etnias”, descartando el concepto preciso de “pueblos indígenas”.

15 Ramon Vera Herrera, “Nuevas mañanas del gobierno. Saqueo “participativo” de agua y territorio”, en Ojarasca 97 mayo 2005.

Finalmente, de ironías a ironías, también Silvia Ribeiro concluye su reflexión afirmando que, ante este panorama legal, todos podríamos ser ilegales:

...un comunero se levanta en la sierra, desayuna tortillas con frijoles, toma un té de hierbas, trabaja en la milpa y corta leña para su lumbre. Todos estos actos serían ilegales si su milpa estuviera contaminada con maíz transgénico (del que no pagó regalías), los frijoles fueran mayocoba (con patente en Estados Unidos que podría valer en México en el futuro), las hierbas que utilice para el té podrían ser una de las 85 plantas prohibidas por la Secretaría de Salud en 1999 o, quien sabe, podría estar patentada gracias a un contrato de 'acceso'; el agua que bebiera podría venir de una fuente que ya no es de la comunidad, la milpa podría estar en litigio, debido a los márgenes establecidos por el Procede, y tomar leña del bosque ya no sería por acuerdo en la comunidad, sino si se lo permiten el despacho que hizo el plan de manejo del 'área prioritaria de servicios ambientales' o la empresa que pagó para usar el bosque como sumidero de carbono.

Ante este panorama desolador, la problemática que encierra la violación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, verdadera legalización del despojo, parecería poco creíble si no hacemos referencia a situaciones concretas. En el siguiente apartado, señalamos dos situaciones emblemáticas de la problemática hasta aquí analizada. Por un lado, la contrarreforma indígena ya aludida; por el otro, la disputa por los recursos de la Reserva de la Biósfera de Montes Azules, en el estado de Chiapas.

## 2. Casos concretos y patrón de violaciones

Como hemos visto, hay un conjunto de elementos que estructuran, y en ese sentido, institucionalizan, las sistemáticas violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, al menos en lo que concierne a la plena vigencia del Convenio 169 de la OIT, que es ley superior a cualquier legislación federal y sólo por debajo de la Constitución. Por tanto, no es sólo una situación que se reduzca al sexenio foxista que venimos analizando, sino que tiene un conjunto de antecedentes que explican mejor lo que en dicho sexenio ocurrió.

De ahí la importancia de establecer dos conjuntos de situaciones emblemáticas de las violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El primero es la contrarreforma indígena, consumada por la LVIII Legislatura; el segundo está formado por una larga lista de agravios y despojos padecidos por diversas comunidades indígenas, a lo largo y ancho de todo el país y sólo registrados – cuando se consigue tener noticia de ellos – por el suplemento Ojarasca, del diario La Jornada, y por la información que circula por las redes alternativas de comunicación, tanto de La Otra Campaña, como de diversas organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos. En este conjunto, destaco el caso de la Reserva de la Biósfera de Montes Azules. Se trata de una de las situaciones de mayor complejidad, como veremos más adelante.

El análisis legislativo que hace Magdalena Gómez, nos permite ubicar un marco legislativo desde el que podemos comprender mejor diversos casos que, a lo largo del sexenio, pueden ser emblemáticos de la aplicación de las “leyes neoliberales” que despojan a los pueblos indígenas. Aquí establecería un paralelismo, tanto en lo que se refiere a “pueblos

despojados” como, las luchas que desarrollan diversas comunidades, en particular, las que participan en el Congreso Nacional Indígena, en contra de ese despojo. Pues, como señalara la Declaración de Zirahuén, “los pueblos afirmarán su autonomía en los hechos ‘declarando como letra muerta desde su nacimiento, esos ordenamientos ilegítimos que nos pretenden imponer’”<sup>16</sup>.

## 2.1 La reforma constitucional en materia de derechos y cultura de los pueblos indígenas

Con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República y el envío que realizó de la iniciativa de la Ley COCOPA al Congreso de la Unión, se inicia otro período de reorganización, movilizaciones, pronunciamientos y acciones tanto del EZLN, como del movimiento indígena aglutinado en el Congreso Nacional Indígena (CNI), organizaciones sociales y de derechos humanos entre las que el Centro Prodh tuvo una participación activa, todo ello para que quedaran plasmados en la Constitución Política de México los derechos y cultura de los pueblos indígenas, considerando los Acuerdos de San Andrés (basados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) y la propuesta de Ley COCOPA.

Desde el 3 de diciembre de 2000, el EZLN había solicitado al gobierno panista el cumplimiento de tres condiciones para la reapertura del diálogo entre las partes: 1. la aprobación de la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación sobre los Acuerdos de San Andrés, a fin de elevarlos a rango de Ley; 2. la liberación de todos los zapatistas presos en cárceles de Chiapas y otros Estados; 3. la desocupación y retiro de campamentos del Ejército instalados en diferentes puntos de la zona de conflicto Amador Hernández, Jonachoj, Roberto Barrios, Cuxuljá, La Garrucha, Guadalupe Tepeyac y Río Euseba. Dos días después, el 5 de diciembre de 2000, Fox envió al Congreso la mencionada iniciativa de Ley, para mediados de enero el mandatario declaró que las demandas zapatistas ya habían sido satisfechas (aunque en realidad sólo se habían cumplido parcialmente) y que correspondía al EZLN mostrar su voluntad para el diálogo, condicionando la paz a la deposición de las armas.

Desde el mes de enero de 2001, el Centro Prodh participó desde sus programas, áreas y líneas de acción, planteándose una estrategia conjunta con varias organizaciones civiles y de derechos humanos destacando el espacio de Misión Civil por la Paz, otras organizaciones y autoridades indígenas. Se tuvieron reuniones organizativas, se publicaron y difundieron materiales en los que se comparan las diferentes iniciativas de reforma a la Ley, incluida la de la COCOPA y los Acuerdos de San Andrés

Los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena (Acuerdos de San Andrés), representan para los pueblos indígenas el instrumento a través del cual legitiman las demandas de reconocimiento a sus derechos, fundamentalmente:

**Desde el 3 de diciembre de 2000, el EZLN había solicitado al gobierno panista el cumplimiento de tres condiciones para la reapertura del diálogo.**

16 Citada por Silvia Ribeiro, op. cit.

"[...] sientan las bases para la creación de una nueva relación entre el Estado Mexicano y los pueblos indígenas a través de la modificación del marco jurídico en el que se deberían incorporar a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación expresado en autonomía [les] permitiría decidir y ejercer sus formas propias de organización social, política, económica y cultural , aplicar sus sistemas normativos en la resolución de conflictos internos , garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado tomando en cuenta sus particularidades culturales, reconocer el derecho que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorio [y] recursos naturales [...] en ellos existentes"<sup>17</sup>.

La Iniciativa de Reforma Constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación COCOPA, reconocía a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación expresado en un régimen de autonomía, entre otros reconocía los derechos a elegir a sus autoridades y formas de gobierno interno de acuerdo a sus propias normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad; el derecho a fortalecer su participación política en los distintos órganos del Estado de acuerdo a sus especificidades culturales. Se reconoce a las comunidades como sujeto de derecho público, teniendo la facultad de asociarse libremente para coordinar sus acciones. También se estableció el compromiso de las autoridades estatales que tuvieran competencia en materia indígena de realizar la transferencia ordenada y paulatina de los recursos económicos a las comunidades y pueblos, estableciéndose el derecho a la remunicipalización con el propósito de volver acordes los órganos de gobierno con la ubicación geográfica y la composición cultural de los pueblos. En el ámbito económico se reconoció el derecho de los pueblos de acceder de manera colectiva al use y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, incorporando la garantía constitucional a su acceso equitativo. En materia de justicia el establecimiento de nuevas normas para la participación y el acceso a ella ante los órganos del Estado, por ejemplo aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y en particular la dignidad e integridad de las mujeres. Los conflictos que se resuelvan de esta manera para ser considerados cosa juzgada, tendrán que ser convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado. Además, para que la justicia ante los órganos del Estado sea una realidad se propone que "en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a los indígenas se tomen en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución", incorporando también el derecho que tienen los procesados a contar todo el tiempo con intérpretes o traductores. En aspectos culturales se establece el derecho para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, además el derecho a adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación; las

**El 4 de marzo en el III Congreso Nacional Indígena en Nurío, Michoacán, se adoptó la Declaración por el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y la aprobación de la iniciativa de la COCOPA.**

17 Claudia Ordoñez Viquez, *El Trabajo el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. en el proceso de reforma constitucional en materia indígena, enero - agosto de 2001* tesis para obtener el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública UNAM, México, DF. , 2005. pp. 107 y ss.

autoridades educativas federales, estatales y municipales, tendrán la obligación de consultar a los pueblos indígenas interesados para definir y desarrollar programas educativos de carácter regional en los que necesariamente se deba incluir las culturas indígenas. También se considera la obligación del Estado Mexicano de impulsar programas específicos para la protección de los pueblos indígenas en territorio nacional y en el extranjero<sup>18</sup>.

El 24 de febrero de 2001 inició Marcha por la Dignidad Indígena recorriendo varios estados del país, el 4 de marzo se celebró el III Congreso Nacional Indígena con la comunidad purépecha de Nurío, Michoacán, en donde se adoptó la Declaración por el Reconocimiento Constitucional de Nuestros Derechos Colectivos, demandando el cumplimiento de

los Acuerdos de San Andrés y la aprobación de la iniciativa de la COCOPA. El 28 de marzo de 2001 se presenta el EZLN ante la tribuna del Congreso de la Unión para dialogar con los legisladores y convencerlos de que se aprobara la Ley Cocopa. El 25 de abril de ese año el Senado de la República, habiendo modificado en forma regresiva la iniciativa de Ley COCOPA, aprobó el dictamen sobre el Proyecto de Decreto en materia indígena. El 28 de abril la Cámara de Diputados aprobó la reforma.

**El 25 de abril de 2001 el Senado de la República, habiendo modificado en forma regresiva la iniciativa de Ley COCOPA, aprobó el dictamen sobre el Proyecto de Decreto en materia indígena.**

El 30 de abril de 2001, el EZLN rechazó el dictamen del Senado y el 1° de mayo el Congreso Nacional Indígena (CNI) hizo público su rechazo. Organizaciones sociales y algunos organismos públicos manifestaron su preocupación por el dictamen aprobado señalando que no reconocen a los pueblos indígenas la personalidad jurídica necesaria para establecer una nueva relación entre éstos, el resto de la sociedad y el Estado. No se les reconoce sus derechos territoriales y se les niega el acceso colectivo a los recursos naturales en sus tierras y territorios.

En junio de 2001, personalidades, organizaciones y colectivos firman el documento “Por el reconocimiento de los derechos y cultura indígenas”. El Manifiesto del 2 de julio que encabezó D. Samuel Ruiz consideró a la reforma como contraria a los pueblos y una amenaza para la paz.

En todo este proceso, no hubo desconocimiento por parte de las autoridades involucradas, ni una intencionalidad distinta a la que se obtuvo como resultado. Desde la presentación de la iniciativa de Ley COCOPA por el presidente Vicente Fox y su falta de apoyo a la misma, el cabildeo gubernamental a nivel internacional para hacer creer que México avanzaría en dar cumplimiento a sus compromisos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, modificando su Constitución Política, la aprobación de un dictamen por los legisladores, hasta su publicación de las modificaciones a nuestra Carta Magna. Estas modificaciones, que bien merecen el nombre de “contrarreforma”, restringen los derechos colectivos que ya tenían los pueblos indígenas, en virtud del artículo 133 constitucional que reconoce como ley constitucional

18 *Ibíd*, síntesis

a los Convenios, Pactos y Tratados internacionales, firmados y ratificados por el Estado Mexicano, como el caso del Convenio 169 de la OIT, norma de protección más elevada en la materia.

El 9 de julio de 2001, el municipio de Molcaxac, Puebla presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la reforma constitucional. Entre los conceptos de invalidez que se alegaron, está el de violación al derecho a la consulta en los términos del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Como vimos en el apartado anterior, este derecho a la consulta se desconoce o se entiende de manera muy limitada en otras legislaciones. El 14 de agosto de 2001 el poder ejecutivo federal promulgó el Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor al día siguiente.

**No se les reconoce sus derechos territoriales y se les niega el acceso colectivo a los recursos naturales en sus tierras y territorios.**

#### Recursos de impugnación utilizados<sup>19</sup>

##### Las controversias constitucionales

**La controversia ... es parte del sistema de control de constitucionalidad diseñado para garantizar que los actos de los órganos del Estado se apeguen a la Carta Magna y que, en su defecto, sean sancionados con una declaración de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

En este apartado nos basamos en el documento “Los Pueblos Indígenas ante la Suprema Corte”, elaborado por Carmen Herrera e integrantes del área jurídica del Centro Prodh, en septiembre de 2002, en memoria del proceso seguido tras la interposición de controversias constitucionales para impugnar la reforma en materia indígena.

La controversia, cabe recordar, es parte del sistema de control de constitucionalidad diseñado para garantizar que los actos de los órganos del Estado se apeguen a la Carta Magna y que, en su defecto, sean sancionados con una declaración de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esa manera, la controversia sirve para garantizar la supremacía del orden constitucional y -lo que desde nuestra perspectiva debería ser lo más esencial- para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales ahí contenidos.

<sup>19</sup> Carmen Herrera e integrantes del equipo de abogados responsables del trámite de las controversias ante la Suprema corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucionales en materia de derecho indígena: La Casa de la Justicia a Prueba*, Ojarasca 59, marzo de 2002



De acuerdo con el artículo 105 constitucional, las controversias deben presentarse por los representantes jurídicos de los órganos de autoridad que reclaman la inconstitucionalidad de un acto de otro órgano del Estado; es decir, no puede presentarse por ciudadanos o ciudadanas en lo individual, ni por organizaciones. En el caso de la controversia constitucional presentada para impugnar la reforma en cuestión, fueron los representantes de los municipios indígenas inconformes quienes reclamaron la inconstitucionalidad en que, por virtud de ese proceso, incurrieron las cámaras de senadores y de diputados, las legislaturas estatales y el Presidente de la República.

Fundamentalmente, en las controversias se argumentó que:

1. Con la reforma aprobada, los legisladores y el Poder Ejecutivo Federal violaron los procedimientos para reformar la Constitución Política Mexicana, contenidos en su artículo 135, al no cumplir los requisitos exigidos a un proceso de esta naturaleza (violación al procedimiento constitucional).
2. Que durante el proceso de discusión de la reforma estas mismas autoridades negaron a los pueblos indígenas el derecho a ser consultados, en los términos del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, violando con ello los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución, y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (violación al derecho a la consulta).
3. Que con la reforma impugnada se alteró la forma de organización y autonomía municipal, contenida en el artículo 115 constitucional, sin que los legisladores les hayan dado oportunidad a los municipios indígenas de participar en el proceso en defensa de sus intereses (violación a la autonomía municipal).
4. Que durante el proceso de reforma no se permitió a los municipios, como entidades de gobierno, velar por los intereses de los pueblos indígenas que los conforman, tal como obliga el artículo 2 del Convenio 169 de la OIT, configurándose una violación al artículo 133 por violar el imperativo constitucional de cumplir y hacer cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

Con estos argumentos, a la interposición de este recurso por el municipio de Molcaxac, le siguieron las que por su parte presentaron los municipios de Copalillo (Guerrero), Texcaltepec (Veracruz) y Comacalco (Tabasco). En poco tiempo, más de 300 municipios de Puebla, Veracruz, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Morelos, entre otros, acudieron ante la Suprema Corte para demandar a las autoridades que participaron en la aprobación de la reforma.

Otras comunidades indígenas pertenecientes a municipios que se abstuvieron de interponer controversias constitucionales, recurrieron al mecanismo de control de constitucionalidad que quedó a su alcance: presentaron amparos en los que argumentaron violaciones a las garantías constitucionales contenidas en los artículos 14, 16, 133 y 135, utilizando prácticamente los mismos argumentos que se planteaban en las controversias. Así ocurrió con las comunidades mazahuas de San Miguel Xoltepec y Santa Cruz Atizapán, así como con otras del Estado de México, Chihuahua y Michoacán.

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite las demandas y notificó a las autoridades demandadas para que presentaran sus argumentos.**

La Suprema Corte de Justicia admitió a trámite las demandas y notificó a las autoridades demandadas para que presentaran sus argumentos. Después de integrar los expedientes y desahogar algunas diligencias procesales, se esperaba que el Alto Tribunal iniciara la etapa de pruebas y alegatos. No fue así: el 6 de septiembre de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reunida en pleno, declaró improcedentes las controversias constitucionales interpuestas por los municipios indígenas sin estudiar el fondo del asunto.

Según sostuvieron los ministros, las controversias constitucionales que impugnaron la reforma indígena no eran procedentes puesto que siendo aquella un acto del “Órgano Reformador” de la Constitución previsto en el artículo 135 de esta norma -integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores más las legislaturas de los estados- no podía ser objeto de revisión por parte de la Corte ni por parte de ningún otro poder. En otras palabras, la Corte sostuvo que carecía de facultades para revisar la constitucionalidad de una reforma aprobada por el “Órgano Reformador” ya que éste no es susceptible de ningún tipo de control constitucional. Con ello, se abstuvo de estudiar los argumentos planteados por los municipios indígenas y renunció a su esencial función de servir de contrapeso a los actos legislativos que atenten contra la vigencia del orden constitucional y de los derechos fundamentales que en él se reconocen, interpretados a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

Conocida la resolución de la Corte, las organizaciones indígenas y las organizaciones sociales y de derechos humanos que acompañamos su lucha criticamos amplia y fundadamente el fallo de la Corte. En lo jurídico, sostuvimos que el sistema de control de constitucionalidad no debe establecer excepciones, ni siquiera con respecto del Órgano Reformador, puesto que una interpretación contraria -como la que adujo la Corte- abre la posibilidad de que se legisle incluso en contra de la Constitución sin que tal acto pueda reclamarse o ser objeto de revisión; en lo político, denunciarnos a escala nacional e internacional que la decisión de la Suprema Corte no sólo atentaba en contra de los pueblos indígenas sino que socavaba afectaba el proceso de democratización del país. Desde nuestra perspectiva, el fallo de la Corte cancelaba la vía legal para el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas pues cerraba definitivamente la posibilidad de

responder desde los poderes federales a las legítimas demandas de los pueblos, continuando la lógica que había guiado el actuar de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A la fecha, los pueblos indígenas sostienen que la reforma constitucional aprobada es inválida puesto que es producto de violaciones al procedimiento constitucional, al derecho a la consulta, a la autonomía municipal y a las obligaciones internacionales del Estado, e implica un marco jurídico para los derechos colectivos de los pueblos indígenas de menor alcance al reconocido por el Estado Mexicano en el Convenio 169 de la OIT y a lo comprometido en los Acuerdos de San Andrés. Ello no ha impedido, sin embargo, que en los hechos los pueblos continúen con dignidad la construcción de su autonomía plena.

### Otros recursos presentados

Además del recurso de la controversia constitucional presentado por 330 municipios indígenas de los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Morelos Michoacán y Jalisco, comunidades indígenas del Distrito Federal, Chihuahua y Michoacán presentaron amparos y también fue utilizado el órgano de control del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT con sede en Ginebra, para denunciar las violaciones al convenio cometidas por las autoridades que aprobaron la reforma.

El municipio de Texcatepec, Ver., presentó un recurso que prevé la Convención Americana sobre Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano por las violaciones que se han consumado, al haberles rechazado la Corte la tramitación de su controversia sin darles oportunidad de defender y argumentar su derecho a la justicia.

Con motivo de la declaración de incompetencia de la Suprema Corte de justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que dejó a las comunidades indígenas en estado de indefensión, se presentaron, entre otras, tres peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), denunciando violaciones a la Convención Americana como sigue:

1ª) La comunidad de Amaxac, del estado de Veracruz y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., el 2 de mayo de 2002.

2ª) La comunidad de Nicolás Ruíz, del estado de Chiapas, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A.C., el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en marzo de 2003.

3ª) Las autoridades tradicionales de la comunidad mixe de Santiago de Atitlán, del estado de Oaxaca, de manera conjunta con Servicios del Pueblo Mixe, A.C. y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.

Los copeticionarios también presentaron ante la CIDH diversos escritos de fechas 20 de diciembre de 2002, 26 de marzo, 25 de junio y 17 de septiembre de 2003, reiterando su solicitud de que esta instancia se pronunciara sobre la admisibilidad de las peticiones.

**Se presentaron, entre otras, tres peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando violaciones a la Convención Americana.**

El 16 de marzo y el 20 de abril de 2004, la Secretaría Ejecutiva de la CIDH comunicó la no tramitación de las peticiones bajo el siguiente argumento. “[...] debido a que la información contenida en ella no satisface los requisitos establecidos en el citado Reglamento y demás instrumentos aplicables. En especial porque con dicha información no es posible determinar si los hechos denunciados caracterizan una violación de derechos protegidos por la Convención Americana”.

Los peticionarios señalaron que durante el período de trámite de la petición no recibieron comunicación alguna sobre datos o información que debieran de ser complementados y que a consideración de la Comisión eran indispensables para cubrir los requisitos establecidos en el artículo 46 de la Convención, tal como lo exige el artículo 26 del Reglamento, no obstante que este artículo en su párrafo 2 le faculta para solicitar al peticionario o a su representante, que complete los requisitos establecidos en el artículo 28 en caso de considerarlos incompletos, o bien consultar a la Comisión en caso de duda, situaciones que no fueron notificadas a los peticionarios. Tampoco explicaron los motivos y fundamentos por los cuales la Comisión tomó la determinación de no dar trámite a la petición y con ello la posibilidad de conseguir justicia ante el sistema interamericano de derechos humanos.

## 2.2 Relación de casos y situaciones más relevantes de despojo de los recursos naturales de comunidades indígenas

- Ocupación militar, desde el mes de agosto de 1999, de 3.5 hectáreas de la comunidad Amador Hernández, mediante decreto expropiatorio del 18 de octubre de 2000, firmado por el expresidente Ernesto Zedillo. La resistencia: *Declaración de Amador Hernández*, del 7 de noviembre de 2000, en el que piden “al próximo presidente, Vicente Fox Quesada, retire inmediatamente al ejército y anule el decreto expropiatorio”.
- Conflicto creado en la región de los Chimalapas, entre Oaxaca y Chiapas, entre comunidades indígenas asentadas en tierras de indígenas zoques de Oaxaca. En octubre de 1999, funcionarios de la Semarnat, Carlos Solano y Salvador Anta, para la región, intentaron comprar a las autoridades zoques para que aceptaran el decreto de reserva de la biósfera para los Chimalapas. Se puede consultar: CHUDEB, AC, Informe ante la OIT sobre las violaciones al convenio 169 en el pueblo zoque chimalapa, ubicado en Oaxaca, México, San Miguel Chimalapa, México, septiembre. Chimalapas Unidos en Defensa de la Etnia y la Biodiversidad, AC. Disponible en <http://www.geocities.com/chimalapas.mx/>, citado por Emmanuel Gómez, en su artículo “El futuro de la Selva Zoque”, publicado en el suplemento del diario La Jornada, Ojarasca 59, de marzo de 2002. “El 25 de febrero de 2004 se cerró una de las heridas abiertas en el Istmo de Tehuantepec. Tras 47 años de conflicto agrario, la comunidad zoque de Santa María Chimalapa recibió de manos del presidente Vicente Fox los títulos que confirman que tenían razón en la lucha que sostuvieron contra los ganaderos de

la colonia Cuauhtémoc, de Matías Romero. Los 257 lotes que invadían la selva de los Chimalapas serán comprados con cifra millonaria y las tierras expropiadas, se entregarán a sus legítimos dueños: los comuneros de Santa María<sup>20</sup>.

- Contaminación de maíz en la Sierra Juárez de Oaxaca. Denuncia presentada desde noviembre de 2001, no atendida adecuadamente y más bien atacada con otras aportaciones, supuestamente científicas para negar la tal contaminación. El Instituto Nacional de Ecología, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales confirmó que existía contaminación por transgénicos en los maíces nativos de la Sierra Juárez<sup>21</sup>. La resistencia: desde que se demostró la existencia de esta contaminación, diversos grupos, organizaciones y comunidades, particularmente indígenas, han desarrollado un trabajo de difusión y de denuncia de esta situación. De ahí, la frase de Aldo González: “No permitiré que maten al maíz. Nuestro maíz morirá el día en que muera el sol”. En este sentido, en el mismo número de Ojarasca, se señala: “El maíz es la clave de la resistencia, es decir, sobrevivencia de los pueblos”.

- Despojo de tierras en San Pedro Yosotatu, Oaxaca. Conflicto entre indígenas zapotecos y mixtecos. Control caciquil, enfrentamientos violentos, varias víctimas fatales de indígenas mixtecos, limitaciones graves de los organismos defensores de los derechos humanos, tanto la comisión estatal, como la nacional, nula intervención de la PGR<sup>22</sup>.

- San Pedro Atlapulco, municipio de Ocoyoacac, Estado de México. Disputa por el control del agua. Convenio con los municipios de Lerma y Huixquilucan.

- Vigencia del decreto que prohíbe o condiciona el uso de 85 medicinas tradicionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1999. La resistencia: Del 19 al 21 de abril de 2002, reunión en Cherán, Michoacán, de personas y organizaciones vinculadas a la práctica de la medicina tradicional en las comunidades indígenas. Participan 15 organizaciones diversas. La Organización para la Defensa de la Medicina Indígena Tradicional de Chiapas (Odemitch), inició un procedimiento de queja formal ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra el acuerdo del ejecutivo. Cfr. Ojarasca 79, noviembre 2003, artículo de Miguel Ángel García, “La medicina tradicional: discriminada por el gobierno, ambicionada por las multinacionales”. Para la Odemitch, la vigencia de dicho decreto “significa una violación de los derechos de los pueblos indios y un riesgo permanente de represión y extorsión”. El autor menciona, en el siguiente número de Ojarasca, que el pueblo de San Pedro Atlapulco sí presentó en su momento, y ganó, un amparo contra el acuerdo federal que Ernesto Zedillo heredó a Vicente Fox. No hay más detalles sobre el amparo.

- La Sierra Sur está en la mira del capital transnacional. Los pinos de Santa María Zaniza, vecina de Xochiltepec, están parados sobre el yacimiento de hierro más importante de México. Durante 1999 debió de iniciarse un desarrollo que dejaría chico al de Cananea. Como parte del llamado Megaproyecto del Istmo, el Grupo Acerero del Norte (GAN), complementado por capital español, planeó llevar por medio de un ferrocarril de 280 kilómetros de largo, el hierro de Zaniza a una fundidora ubicada en el Puerto de Salina Cruz, donde se instalaría una termoeléctrica alimentada por gas traído desde Tabasco. La realización de este proyecto se ha pospuesto una y otra vez<sup>23</sup>.

20 Emanuel Gómez, Heridas abiertas en los Chimalapas. Lo que sigue es la titulación “individual” de la tierra: Vicente Fox, en Ojarasca 83, marzo 2004. También se puede consultar a Miguel Ángel García, Ana Silvia Ortiz G. y Rosendo Montiel P., “Chimalapas: nuestra experiencia en el ordenamiento Ecológico Organizativo”, Maderas del Pueblo del Sureste y Department for International Development, México, DF, s/f

21 Aldo González Rojas, “No permitiremos que maten nuestro maíz”, en Ojarasca 81, enero de 2004.

22 Francisco López Bárcenas, “Violencia caciquil, simulación gubernamental”, en Ojarasca 81, enero de 2004.

23 Eugenio Bermejillo, “Sierra Sur de Oaxaca. El balde de Agua Fría”, en Ojarasca 62, junio de 2002.

- Explotación ilegal de recursos forestales que los mestizos de San Lucas de Jalpa hacen de un bosque situado en tierras comunales de Bancos de San Hipólito, que los wixaritari defienden hace un mes mediante un campamento-plantón. Ojarasca 74, Junio de 2003.
- Explotación de la Reserva Ecológica de Wirikuta, Desierto de Coronado, en San Luis Potosí y parte de Zacatecas, área conocida mundialmente por su rica biodiversidad y sus raras especies. Se instaura el Fideicomiso Wirikuta, en el que participan el gobierno de San Luis Potosí, el World Wildlife Fund, la Secretaría de Desarrollo Social, Recursos Ecológicos (Sedesore) y la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental (Segam). ¿Cuál es la riqueza que se quiere despojar?. Ahí vive y se reproduce una de las plantas psicotrópicas más importantes en la cultura de infinidad de pueblos de Aridoamérica: el jicuri o peyote. Aun cuando no es una zona habitada por el pueblo wixárica, sin embargo es parte de su territorio y lo consideran sagrado<sup>24</sup>.
- Despojo de tierras a indígenas de Ocumicho, Michoacán.

“El despojo de tierras a los pueblos indígenas es histórico y Ocumicho, el portal de la Meseta Purhépecha, no es la excepción. Enfrentamientos, muertes, encarcelamientos y persecuciones son el saldo de 85 años de lucha por la recuperación de un territorio que les fue arrebatado para ser otorgado, mediante resolución presidencial, a los mestizos de Tangancicuaro”<sup>25</sup>.

- La situación de los **desplazados**, quienes viven en condiciones de extrema miseria. El caso más emblemático es el de Chenalhó, en Chiapas. Pero no son los únicos<sup>26</sup>.
- La Conpaz registra 17,139 desplazados en Comitán, Margaritas, Ocosingo y Altamirano, sólo en 1994.

Datos recabados por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas nos indican que:

- Más de 12,000 personas se han desplazado en razón del conflicto de 1994.

Desde 2001 y hasta 2005, los casos que el Centro ha acompañado son los siguientes:

- Tila: 22 comunidades, algunas familias no han retornado a sus comunidades y viven en Palenque, Tabasco o han emigrado a Estados Unidos.
- Ojo de Agua, en Tila: 17 familias de la comunidad.
- En mayo y agosto de 2005, un nuevo desplazamiento en Sabanilla, comunidad Andrés Quintana Roo. 20 familias choles, conformadas por 117 personas, se fueron a Tabasco<sup>27</sup>.

- Proyectos “ecoturísticos” que despojan a las comunidades indígenas, en especial, hay denuncias de proyectos en los estados de Sonora, Chiapas y Yucatán.<sup>28</sup>

24 Ramón Vera Herrera, Se abre la puerta a la bioprospección en el desierto de Wirikuta, en Ojarasca 77 Septiembre 2003. También, Ramón Vera Herrera, Sierra Huichola: Rompiendo cercos regionales, en Ojarasca 76 Agosto 2003. Más información proporcionan José Godoy y Tunuary Chávez, “Desierto de Wirikuta, voracidad neoliberal contra los espacios sagrados”, en Ojarasca 90, octubre 2004.

25 Gloria Muñoz Ramírez, “Ocumicho, Michoacán. En lucha contra el despojo y por la autonomía”, en Ojarasca 86, junio 2004.

26 Gloria Muñoz Ramírez, “Los desplazados de Chenalhó. Ocho años después.”, en Ojarasca 96 abril 2005.

27 Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, AC, Balance Anual 2005, sobre la situación de los derechos humanos en Chiapas. Abril 2006

28 Ojarasca 97 mayo 2005, “El etnocidio se llama hoy desarrollo turístico”. Sin autor.

- Uno de los despojos de recursos indígenas más sutiles, tiene que ver con la investigación genética mediante la colecta del ADN de pueblos indígenas. La alerta la realizó el Consejo de Pueblos Indígenas sobre Biocolonialismo o IPCB, por sus siglas en inglés. Ojarasca, el suplemento de asuntos indígenas del diario La Jornada, afirma: “En un contexto global de privatización de la vida, mediante la prospección, piratería y apropiación con patentes de los recursos biológicos y genéticos de una enormidad de especies, será importante que la alarma que hace sonar el Indigenous Peoples Council on Biocolonialism, el Grupo ETC y diversos investigadores de todo el mundo, no pase desapercibida”<sup>29</sup>.
- El caso de Manantlán, estado de Jalisco, donde el agua se concesionó a favor de los municipios de Colima y Villa de Álvarez. Exponemos una parte pequeña del artículo publicado en Ojarasca:

Desde 1992 el control del manantial está en función de las necesidades de sus nuevos usuarios. En 2003, Zacualpan ingresó al programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH), por estar Cerro Grande dentro de la lista de Montañas Prioritarias de la Comisión Nacional Forestal. En 2004 recibieron un primer pago de 603 mil pesos, que al interior de la comunidad propició conflictos por la distribución de los recursos. Pese a que la implantación de este programa en la comunidad inició con el dinero “gubernamental” proveniente del Banco Mundial con administración de la Conafor, actualmente hay negociaciones entre los gobiernos de Jalisco y Colima para crear los llamados “mercados locales de agua” donde serán los propios usuarios los responsables de cubrir el PSAH, teniendo como intermediario al Siapacov.

Concientes o no de la privatización de bioregiones enteras, los promotores, afirman que al fomentar estos mercados se propiciará un sistema “justo” de reconocimiento de los servicios ambientales generados por las cabeceras de cuenca, mediante el PSAH que se supone pagarán los usuarios de Colima y Villa de Álvarez, para “retribuir el costo de la conservación”, hasta ahora solventado por las propias comunidades. Sin embargo, el Siapacov ingresó ya al Programa de Modernización de Operadores de Agua (Promagua), que se encarga de proveer de infraestructura a las redes hidráulicas, promover el incremento en el precio del agua e incentivar la entrada de grandes corporaciones multinacionales que privatizan y monopolizan el control del agua a nivel mundial, garantizándole rentabilidad al negocio<sup>30</sup>.

### 2.3 La disputa por el control de la biodiversidad en Montes Azules<sup>31</sup>

Miguel Ángel García, coordinador general de Maderas del Pueblo del Sureste, AC, sintetiza la situación actual de una de las más importantes reservas de la biósfera, si no es que la más importante del país, la de Montes Azules, en la Selva Lacandona, en el estado de Chiapas:

En estos momentos hay una intensa y desigual pugna por el control de Montes Azules y sus estratégicos recursos naturales (agua y biodiversidad, principalmente), que enfrenta a tzeltales, tzotziles, choles y tojolabales, organizados en la resistencia zapatista o

29 Ojarasca 97 mayo 2005, “IBM y nacional Geographic a la caza de los genes de los pueblos indígenas”.

30 Cristian Chávez y Tunuari Chávez, “Manantlán, Jalisco: La privatización del agua: cuando lo global es local”, publicado en Ojarasca 102 octubre 2005.

31 Para todo este apartado, hay muchos estudios y análisis desde diversas perspectivas. Sirve de referencia, el estudio que hiciera David Velasco, para el XXII Coloquio Anual de Antropología e Historia del Colegio de Michoacán, realizado del 25 al 27 de octubre de 1998 y que llevara por título “La guerra y la paz: tradiciones y contradicciones de nuestra cultura”. El estudio lleva por título Actualidad de la guerra en Chiapas y se centra precisamente en la disputa por el control de la biodiversidad en la Reserva de la Biósfera de Montes Azules.



cercanos a ella, con gigantescas corporaciones multinacionales —embotelladoras, agroalimentarias, farmacéuticas, constructoras y generadoras de energía— cuyos intereses son defendidos por supuestas ONG, filiales algunas de corporaciones conservacionistas estadounidenses, vinculadas financiera y programáticamente a empresas multinacionales. Entre ellas están Conservación Internacional, The Nature Conservancy y World Wildlife Fund. Otras de origen nacional operan, unas como maquiladoras *científicas* (Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, fundada por el exdirector general de Áreas Naturales Protegidas de Semarnap) o como agentes de provocación social (Meralek, AC, presidida por un exconsultor del Banco Mundial)<sup>32</sup>.

Si bien es cierto que la disputa grave se da entre multinacionales y organizaciones conservacionistas tradicionales<sup>33</sup>, por un lado, y por el otro, las comunidades indígenas que padecen la amenaza de desalojo y, a su manera buscan organizarse, tanto en los *Caracoles* zapatistas<sup>34</sup> como en otras organizaciones, no hay que perder de vista una oposición interna entre multinacionales y organizaciones conservacionistas, de los Estados Unidos, por un lado y, por el otro, el proyecto que implementa la Unión Europea. Por supuesto que las comunidades indígenas quedan en un muy segundo término, aunque igualmente sufren la posibilidad de ser desalojados o, como dicen de manera eufemística, la reubicación. De fondo, está la primera oposición, que en términos del coordinador de Maderas del Pueblo del Sureste, AC, se plantean “dos propuestas diametralmente opuestas: una que propugna la conservación ecológica sin los pueblos y contra los pueblos, para beneficio y lucro privado de intereses corporativos multinacionales, y el trabajo ecológico de los pueblos, por los pueblos y para los pueblos”<sup>35</sup>.

En enero de 2004, el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, da a conocer el *Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona (MED/AIDCO/2002/0482)*, para el ‘**manejo**’ y el ‘**desarrollo**’ de la Selva Lacandona, por el que la Unión Europea firma un convenio con el gobierno del estado de Chiapas. Su inversión es de 15 millones de euros.

Para febrero de ese año, diversas organizaciones sociales y civiles de Chiapas indicaron ... los riesgos de dicho convenio, exigiendo, por parte del Gobierno del Estado ‘transparencia en el proceso de desarrollo e implementación del Plan Integral de reordenamiento de la Selva Lacandona que condiciona, entrapa y amarra a sus pueblos y a sus comunidades a la dependencia en el mercado de los servicios ambientales: al pago por bosques, por agua, por sumideros de carbono, al ecoturismo científico, es decir la biotecnología’<sup>36</sup>.

En opinión de Magdalena Gómez, sin hacer alusión directa a la problemática de Montes Azules, la perspectiva de una alternativa a esta problemática, radica en una visión socioambientalista, en buena medida desarrollada en México por el Dr. Víctor M. Toledo.

32 Miguel Ángel García, “Agua y biodiversidad en Montes Azules”, en Ojarasca 87, julio 2004

33 Un análisis más detallado de la problemática de Montes Azules, se puede encontrar en el “Informe Montes Azules”, realizado por el Centro de Análisis Político e Investigaciones Sociales y Económicas, San Cristóbal de las Casas, Agosto 2002. Puede consultarse en la siguiente página electrónica: <http://www.capise.org.mx/informes/espanol/montesazulesreporte.pdf>

34 Más información y análisis, se puede consultar, David Velasco Yáñez, “Caracoles y Montes Azules. La nueva fase de la autonomía”, publicado en Revista XIPE TOTEK, Vol. XII, No. 3 No. de Publicación 47. 30 de Septiembre de 2003, páginas 271-298. También se puede consultar, David Velasco Yáñez, “La batalla por Montes Azules. A 10 años del levantamiento zapatista.”, publicado en Revista XIPE TOTEK, Vol. XII, No. 4 No. de Publicación 48. 31 de Diciembre de 2003, páginas 363-388.

35 Miguel Ángel García, Op. Cit.

36 Jan Döhler y Gustavo Castro, LA UNION EUROPEA, EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS Y EL *DESARROLLO SOCIAL INTEGRADO Y SOSTENIBLE EN LA SELVA LACANDONA*, Boletín CIEPAC No. 413, 19 de mayo de 2004.

La fuerte oleada privatizadora solo podrá detenerse con una fuerza social mayor a la que ahora se ha expresado cuya organización es compleja, por lo pronto podemos constatar que en el terreno del pensamiento hay múltiples propuestas y elaboraciones que rompen con el mito de que no se quiere el progreso o se rechaza la preservación del medio ambiente por sí misma. Al respecto, a Julieta Santini debemos la sistematización del socioambientalismo<sup>37</sup>, el cual nació basado en el presupuesto de que las políticas públicas ambientales solo tendrían eficacia social y sustentabilidad política si incluían a las comunidades locales y promovían un reparto socialmente justo y equitativo de los beneficios derivados de la explotación de recursos naturales<sup>38</sup>.

Recientemente, en agosto de 2006, se publicó el Informe de Observaciones de primera mano de una Misión Internacional Estadounidense, en la que se integraron la ONG norteamericana, Global Exchange y las ONG mexicanas Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, A.C., Maderas del Pueblo del Sureste y la organización social Xinich, en el que denuncian la situación de hostigamiento y amenaza de desalojo de las comunidades indígenas Flor de Cacao, San Jacinto Lacanjá, Ojo de Agua, El Progreso y Viejo Velasco Suárez<sup>39</sup>.

Los casos concretos planteados, tanto la contrarreforma indígena como Montes Azules, son emblemáticos en la medida en que muestran que el patrón de violaciones cometidas por agentes del Estado, radica fundamentalmente en un marco jurídico a modo, con todo y que contradigan convenios y declaraciones internacionales firmadas por el Estado mexicano, como veremos más adelante.

### 3. Instrumentos internacionales del derecho internacional que protege los derechos colectivos de los pueblos indígenas

En este apartado exponemos de manera muy sintética, los principales referentes del derecho internacional que tutela los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

#### Artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Este Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, fue firmado por México el 5 de septiembre de 1990 y aprobado por el Senado el 11 de julio de 1990. Desde entonces, no ha sufrido modificación alguna, ni México ha establecido ninguna reserva. Como ha quedado señalado en la exposición del caso de la contrarreforma indígena, todo el Convenio 169 ha sido violentado. Del conjunto de derechos indígenas ahí establecido, destacamos especialmente el Artículo 6 que garantiza el derecho a la consulta, a partir del cual, su violación implica la violación del resto de los derechos contemplados en dicho Convenio que, a diferencia de la Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, es vinculante para el Estado mexicano, es decir, de observación obligatoria:

37 Juliana Santini, Socioambientalismo y nuevos derechos. Protección Jurídica y diversidad biológica y cultural. Instituto Internacional de Educación en Brasil y el Instituto Socio Ambiental 2005-

38 Magdalena Gómez, Op. Cit.

39 El Informe se distribuyó por correo electrónico.

**1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:**

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

**El Convenio 169  
ha sido  
violentado.**

**2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.**

El debate que se ha desarrollado gira en torno a la calidad y las modalidades de la consulta y sobre el tipo de consentimiento otorgado por los pueblos indígenas. En la Declaración, este aspecto se hace más explícito.

**Contradicciones entre el Convenio 169 de la OIT con el Convenio de Diversidad Biológica**

Hay una contradicción, y no de menor calibre, entre el Convenio 169 de la OIT y el Convenio de Diversidad Biológica (CDB). Mientras que el primero establece las condiciones para la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, el segundo abre la puerta a la explotación y aprovechamiento de los recursos biodiversos que, en particular, se encuentran en territorios de pueblos indígenas, a los que se considera un peligro para la conservación del medio ambiente.

Al momento de analizar “los caminos legales de la privatización”, la abogada indigenista coloca al Convenio de Diversidad Biológica, suscrito por México el 13 de junio de 1992 y aprobado por el Senado el 3 de diciembre de 1992, “como el paraguas que en nombre de la diversidad y sustentabilidad ha introducido una postura conservacionista y proclive al fomento del capital antes que una que combine el factor cultural y social con el ambiental”. Citando al jurista vienés, René Kupe, a quien consultó sobre la relación del Convenio de Diversidad Biológica con el Convenio 169 de la OIT, le advierte: “Sinceramente, creo que las contradicciones son mucho más profundas de lo que uno cree a primera vista”. Estas contradicciones quedan desglosadas en los siguientes términos:

Partiendo del aspecto formal, el Convenio 169 no se refiere por sí mismos, a los conocimientos tradicionales, mientras el CDB hace una clara referencia en su famoso artículo 8j. Sin embargo, el Convenio 169 incluye varias normas que permiten la construcción de una protección integral de la cosmovisión y la vida intelectual de los pueblos indígenas (de las cuales los conocimientos son un aspecto importante). El Convenio 169, además, protege la RELACIÓN entre las esferas intelectuales de las culturas indígenas y su base territorial como sociedades humanas (comparar el art. 13). Otro aspecto importante del Convenio es la filosofía con que asume que son en primer lugar estas sociedades mismas quienes pueden controlar sus cosmovisiones (... y otras partes de sus culturas). Este control tiene su fundamento en los derechos colectivos que corresponden a estos grupos como pueblos. Su carácter como pueblos no tiene una connotación para el derecho internacional, pero se reconoce en cierto sentido un título exclusivo sobre el patrimonio cultural de estas sociedades. Tal vez, este control de los pueblos indígenas, que les corresponde sobre sus propias culturas suena muy plausible, pero no es sobreentendido, si leemos con cuidado el artículo 8j del CDB<sup>40</sup>.

Hasta aquí, la cita del experto vienés consultado por Magdalena Gómez.

Para entender mejor el “famoso Artículo 8j”, del CDB, lo cito textualmente:

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentarle que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente<sup>41</sup>.

Para Magdalena Gómez, la intención es clara:

En estas normas del Art. 8j se manifiesta ya toda la filosofía del cambio paradigmático del derecho ambiental de los años noventa. El nuevo paradigma neoliberal no quiso proteger al ambiente como tal, sino someterlo a una lógica por la cual se daría un valor mercantil a los recursos del sistema (global) de comercio capitalista. Con otras palabras, la nueva filosofía fue: Hay que privatizar la naturaleza, y darle un precio, así no va a destruirse, porque la destrucción será cara<sup>42</sup>.

El núcleo del problema que está en la base de la violación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo plantea a mi parecer, Magdalena Gómez, cuando señala que:

...el CDB reconoce la relevancia ambientalista y ECONÓMICA de las herencias culturales de los grupos indígenas, pero permite al mismo tiempo, la separación de los conocimientos y prácticas de su contexto geográfico ecológico, e incluso de su separación de sus comunidades de origen. Es la base de una comercialización de los recursos culturales indígenas. En esto, veo las diferencias más

40 Citado por Magdalena Gómez, Op. Cit.

41 Convenio de Diversidad Biológica. Consultado en Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México 1921 – 2003, Tomo I, p. 384. Compilación realizada por Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante. CNDH, México 2004.

42 Magdalena Gómez, Op. Cit.

importantes entre el Convenio 169 (que por lo menos parte de una relación esencial entre pueblos indígenas y su patrimonio cultural) y el CDB, que permite ver en este patrimonio unos recursos en un mercado global y capitalista<sup>43</sup>.

### La Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas

Esta Declaración fue recientemente aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el pasado 29 de junio de 2006. Falta la aprobación de la Asamblea General. En ella se establece el conjunto de los derechos de los pueblos indígenas, del que destaco algunos aspectos que, como en el caso del derecho a la consulta, se encuentran en la base de la violación al conjunto de los derechos indígenas. Así, por ejemplo, el Artículo 19 establece:

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

En el mismo sentido va el Artículo 20: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas para obtener su **consentimiento previo, libre e informado** antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten”. El subrayado es nuestro, sólo para señalar que tal consentimiento, y mucho menos la consulta, ocurrió durante el proceso de la contrarreforma indígena de 2001.

En contra del Decreto que prohíbe el uso de plantas medicinales, y que afecta de manera directa a los pueblos indígenas y a sus médicos tradicionales, la Declaración señala en su artículo 24:

Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.

En radical contradicción con la legislación del despojo que ocurre en México, con las leyes anteriormente analizadas, la Declaración establece en su Artículo 26 bis:

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus

**Los Estados celebrarán  
consultas y  
cooperarán...con los  
pueblos indígenas  
interesados por medio de  
sus instituciones  
representativas para  
obtener su  
*consentimiento previo,  
libre e informado* antes de  
adoptar y aplicar  
medidas legislativas y  
administrativas que los  
afecten.**

43 Ibid.

tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

**“No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que lo acepten o soliciten libremente los pueblos indígenas interesados”.**

Aunque no hicimos mención de manera directa, buena parte de la problemática que implican las violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, radica en buena medida en la militarización de sus territorios. Hay diversas constataciones, en el sentido de que se realiza un triángulo brutal entre pueblos indígenas – rica biodiversidad y militarización. Contra esta situación, la Declaración establece en su Artículo 28 *bis*: “No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que lo acepten o soliciten libremente los pueblos indígenas interesados”. El caso de Amador Hernández, es emblemático; aunque ya fue retirado el personal militar, es importante destacar la resistencia de las comunidades zapatistas.

Finalmente, hay dos artículos de la Declaración, de carácter interpretativo y que, por supuesto, no se toman en cuenta en México. El Artículo 36 establece:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados según su espíritu y propósito originales y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos... Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y arreglos constructivos”.

En la contrarreforma indígena tenemos un caso paradigmático de todo lo contrario a lo que señala la Declaración.

La Declaración termina con el Artículo 45 que, en su último párrafo señala: “Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe”.

No está por demás señalar que esta Declaración, fue aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, bajo la presidencia de México.

Al derecho internacional de los derechos humanos, hay que agregar algunas recomendaciones relevantes que los mecanismos especiales y relatores han hecho al Estado mexicano que, por otra parte, está obligado a presentar informes periódicos sobre la situación de diversos derechos humanos. Esos mecanismos especiales, como son los Comités especializados en una Convención o Tratado y los Relatores, realizan audiencias en las que escuchan informes alternativos o “informes sombra” y también los informes oficiales de los Estados. De los más recientes, destacamos los realizados, en Ginebra, por el Comité DESC, de mayo de 2006 y en Nueva York, por el CEDAW, sobre violaciones a los derechos de las mujeres.

En el siguiente apartado, sólo mencionamos las recomendaciones más relevantes que tienen referencia a la situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México.

#### 4. Recomendaciones de los organismos internacionales al Estado mexicano, sobre la situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas

Informe presentado por la Sra. Erica-Irene Daes, Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, acerca de su visita a México (28 de enero al 14 de febrero de 2000)

En el período final del sexenio del expresidente Ernesto Zedillo, ya había abierto las puertas a los mecanismos de protección de los derechos humanos, tanto de la ONU como de la OEA. En este informe, la relatora precisa algunas recomendaciones, complementarias de las realizadas por la OIT y otros relatores, tienen su propia vigencia y correspondía al gobierno del presidente Fox su implementación. En términos generales, el Informe expone en su numeral 2, sobre la situación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas de México, que “sigue las tendencias de la situación general de los derechos humanos en el país con algunas peculiaridades, especialmente relativas en algunos casos a la pobreza y marginación extremas, **las disputas sobre tierras**, la violencia, los desplazamientos forzados y la opresión”<sup>44</sup>.

En el numeral 4 del Informe, la relatora expresa con nitidez y gran lucidez, lo que, en perspectiva, vemos como la demanda fundamental en torno a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. “La Presidenta recomienda que se lleve a cabo una amplia reforma legislativa en el plano federal en relación con los asuntos indígenas a fin de incorporar plenamente el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y traducirlo en leyes específicas”<sup>45</sup>.

El numeral 8 del Informe, alude directamente al asunto que nos ocupa en este capítulo: el despojo de las tierras y los recursos naturales de los pueblos indígenas:

La Presidenta está preocupada por los informes según los cuales se priva a las comunidades indígenas de sus tierras tradicionales y se fragmentan las tierras indígenas, situación que ha creado a menudo tensiones y conflictos dentro de las comunidades indígenas y entre ellas. La Presidenta expresa la esperanza de que el Gobierno de México adoptará medidas legislativas y administrativas encaminadas a reconocer las tierras indígenas, demarcar estas tierras y proteger de modo correcto y eficaz su libre utilización por las comunidades indígenas.

Sobre el derecho a la consulta, tan denegado o caricaturizado, la relatora expresa una recomendación muy precisa que tiene que ver con la participación de los pueblos indígenas y en especial de sus mujeres:

Se recomienda que las autoridades competentes revisen el proceso de adopción de decisiones y hagan participar plenamente a las comunidades indígenas en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo que afectan sus vidas. Hay que

44 E/CN.4/Sub.2/2000/40, numeral 2.  
45 Op. Cit., numeral 4.



adoptar medidas especiales para que las mujeres participen en el proceso de desarrollo, en especial en la comercialización de sus productos de artesanía<sup>46</sup>.

Finalmente, la relatora expresa su esperanza de que el presidente recientemente elegido “hagan todos los esfuerzos que puedan, lo más pronto posible, para demostrar su voluntad y responsabilidad política en relación con la adopción de medidas legislativas y administrativas que permitan aplicar de modo cabal las recomendaciones del presente informe”<sup>47</sup>.

A seis años de estas recomendaciones, hemos visto los pobres resultados sólo desde la situación de despojo y disputa de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, y la abortada reforma constitucional.

### Observación individual sobre el Convenio 169 ratificado en 1990 de parte de la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo

José Godoy y Evangelina Robles, parte del equipo de la Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas (AJAGI, AC), comentan que:

la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de su comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, emitió recientemente una *Observación individual sobre el Convenio 169 ratificado en 1990*<sup>48</sup>, para México, donde abunda en dos asuntos: la reclamación presentada por varios sindicatos mexicanos<sup>49</sup> sobre la reforma constitucional en materia indígena de abril de 2001 que contiene alegatos que cubren gran parte del Convenio, y el seguimiento a la recomendación de 1998 al gobierno mexicano por el incumplimiento de compromisos contraídos al ratificar el Convenio 169, específicamente para resolver las causas que dieron lugar a la queja interpuesta en el caso de las comunidades huicholas (wixaritari) de Bancos de San Hipólito, Saucito y Tierra Blanca relativa a tierra y territorio, y el despojo de la titularidad de su tierra<sup>50</sup>.

Luego de varios años por defender sus tierras de la invasión y despojo de grupos de mestizos, las comunidades wixaritari,

en 1994 tramitaron una queja ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por violaciones a sus derechos territoriales y por incumplimiento del Convenio 169, logrando que en 1998 se emitiera una recomendación al gobierno mexicano para que resolviera las causas que dieron origen al conflicto. El Estado mexicano no ha escuchado e ilegaliza a estos poseedores antiguos en su propia tierra por no tener un título otorgado por el gobierno. Van ocho años de informes y seguimientos sin lograr una solución efectiva<sup>51</sup>.

Godoy y Robles citan testimonios de los wixaritari:

El gobierno ha provocado esto y nos quiso someter a la decisión de unos extraños sobre nuestro territorio. Ha dado permisos para talar nuestro bosque por diez años sin nuestro consentimiento y metió el Procedo en San Lucas de Jalpa siendo que hay un juicio

46 Op. Cit., numeral 11, final.

47 Op. Cit., numeral 25.

48 <http://www.ilo.org/ilolex/gbs/ceacr2006.htm>, citado por José Godoy y Evangelina Robles.

49 Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México (STUNAM) y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR). Citado por José Godoy y Evangelina Robles.

50 José Godoy y Evangelina Robles, “Nueva reconversión de la OIT al gobierno. Bancos de San Hipólito.” En Ojarasca 108 abril 2006.

51 Ibid.

de por medio. Ya hemos efectuado acciones para detener esto... Desde 1992 se han hecho reformas a la Constitución que afectan nuestros territorios, aguas y saberes. Ni siquiera nos reconocen el derecho sobre nuestras tierras. Con las leyes estatales quieren que todos los indígenas de la región quedemos con legislaciones diferentes, ya es demasiada contradicción, por eso nos declaramos autónomos. El juicio agrario y los procedimientos legales los hace largos el mismo gobierno, no nosotros.

En el artículo de Godoy y Robles, se plantean, en síntesis, dos recomendaciones del Comité de Expertos de la OIT. En primer lugar, “se solicita al gobierno mexicano que explique cómo interpreta los conceptos de “disfrute preferente” y “áreas estratégicas” en relación a los recursos naturales de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas. Esta ambigüedad en asuntos primordiales continúa evidenciando la intención del gobierno de favorecer a “terceros” y garantizar el saqueo de los territorios indígenas.” En segundo lugar, “el caso de Bancos de San Hipólito, la comisión muestra preocupación porque no se hayan resuelto las situaciones que dieron origen a la reclamación de los wixaritari<sup>52</sup> y solicita medidas para solucionar la titularidad de las tierras que habitan estas comunidades, incluso la posibilidad de asignar más tierras cuando las que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal”<sup>53</sup>.

En septiembre de 2003, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó una “Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos”<sup>54</sup>. En su introducción, se hace un autorreconocimiento del compromiso del gobierno del presidente Fox con los derechos humanos y destaca que, entre diciembre de 2000 y septiembre de 2003, México ha recibido la visita de 13 mecanismos internacionales de protección de derechos humanos que han hecho recomendaciones al Estado mexicano. La misma introducción expresamente señala que las recomendaciones “constituyen un valioso insumo para contar con una percepción más clara de la situación de los derechos humanos en el país, de los obstáculos que estamos enfrentando y la forma de revertirlos”. Les tomamos la palabra y transcribimos del mismo texto, algunas de las recomendaciones relevantes en torno a los derechos de los pueblos indígenas. La numeración corresponde al texto citado, agregamos la página. Los diversos acápites obedecen al nombre del mecanismo que hace la recomendación.

### Comité Civiles y Políticos

268. Pese al reconocimiento que la Constitución hace en su artículo 4 de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y la voluntad del Estado Parte de dirimir la cuestión de la autodeterminación de las comunidades indígenas, el artículo 27 de la Constitución parece proteger únicamente ciertas categorías de derechos respecto de las tierras indígenas y continúa dejando expuestas a las poblaciones indígenas a amplias violaciones de derechos humanos. El Estado Parte debería tomar las medidas necesarias para garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos y libertades que les corresponde individualmente y como grupo, erradicar los abusos a que se les somete, respetar

52 Reclamación presentada por la Unión de Comunidades Indígenas Huicholas (ucih) a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación-Radio Educación, asesorados por la Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas (AJAGI, AC). Citado por Godoy y Robles.

53 Godoy y Robles, Op. Cit.

54 Secretaría de Relaciones Exteriores. Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. México, 2003

sus costumbres y cultura, así como sus formas tradicionales de vida permitiéndoles el disfrute de sus tierras y recursos naturales. Asimismo, se debe tomar medidas adecuadas para incrementar su participación en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación<sup>55</sup>.

### Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

271. El Comité espera que el Estado Parte siga esforzándose por hacer más eficaces las medidas y los programas destinados a garantizar a todos los grupos de la población, en particular a los 56 grupos autóctonos, el ejercicio pleno de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. El Comité recomienda también al Estado Parte que dedique toda la atención precisa a los ajustes legislativos necesarios, así como al desarrollo de programas de sensibilización sobre los derechos humanos, en especial los destinados a los representantes del Estado<sup>56</sup>.

273. El Comité recomienda al Estado Parte que no escatime esfuerzos para acelerar las reformas legislativas en curso y, de manera más concreta, para armonizar plenamente la legislación nacional con las exigencias del artículo 4 de la Convención<sup>57</sup>.

277. El Comité recomienda al Estado Parte que encuentre soluciones justas y equitativas a la demarcación, la distribución y la restitución de tierras. En lo que concierne a los conflictos por la tenencia de la tierra, deberían adoptarse todas las medidas necesarias para evitar las discriminaciones contra los autóctonos<sup>58</sup>.

### Recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, luego de su visita a México del 1 al 18 de junio de 2003

El Relator Especial, el mexicano Rodolfo Stavenhagen, plantea con claridad el núcleo de la problemática en torno a la contrarreforma indígena:

La reforma constitucional de 2001 en materia indígena no satisface las aspiraciones y demandas del movimiento indígena organizado, con lo que se reduce su alcance en cuanto a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y también dificulta la reanudación del diálogo para lograr la paz en el Estado de Chiapas<sup>59</sup>.

De esta valoración, en el Resumen del Informe establece lo que sería su principal recomendación:

El Relator Especial recomienda que el Gobierno de México preste atención urgente a la prevención y solución de los conflictos sociales en regiones indígenas, que se revise a fondo el sistema de justicia indígena, que se desarrolle una política económica y social integral en beneficio de las regiones indígenas con participación activa de los pueblos indígenas y con especial atención a los migrantes, los desplazados, las mujeres y los niños, y que se revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos<sup>60</sup>.

55 Op. Cit., p. 73-74

56 Op. Cit., p. 74

57 Op. Cit., p. 75

58 Op. Cit., p. 76

59 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, E/CN.4/2004/80/Add.2 23 de diciembre de 2003, p. 2

60 Op. Cit., p. 2

En el capítulo V sobre las recomendaciones, el Relator Especial detalla recomendaciones a diversos actores, numerales 63 a 104, entre los que destacan los legisladores a quienes recomienda: “reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés”. (Numeral 64)

De manera expresa y contra la “legalización del despojo” promovido por otras legislaciones, como vimos anteriormente, el Relator Especial “recomienda que se reglamente la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas, en términos de lo establecido en el Artículo 27 Constitucional y en la Ley Agraria vigentes”. (Numeral 65) A las que, por cierto, el relator no cuestiona como en contradicción con el Convenio 169 de la OIT, por lo que urge a reglamentar esa protección.

Hay tres recomendaciones prácticas en torno a la aplicación del Convenio 169 de la OIT. La primera, recomienda su plena aplicación a toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas (numeral 70), a contracorriente de las leyes neoliberales ya analizadas. La segunda, recomienda la capacitación “de funcionarios federales y estatales (en materia laboral, agraria, judicial, etc.), a los organismos del sistema nacional de ombudsman y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación del Convenio 169.” (numeral 71) Y la tercera, recomienda que las “legislaciones federal y estatal deberán ajustarse a las disposiciones del Convenio 169 cuando así proceda (numeral 72).

Particular mención tiene la recomendación sobre la problemática señalada en torno a Montes Azules: “Ninguna comunidad indígena deberá ser reubicada contra su voluntad fuera de la Reserva de la Biósfera de Montes Azules. Cualquier esquema de reubicación de las comunidades asentadas en la Reserva deberá ser acordado por consenso de todas las partes” (Numeral 75). Los dos numerales siguientes, complementan esta recomendación para impulsar la participación en el manejo, administración y control de las áreas naturales protegidas y refuerza el derecho a la consulta.

En contra de la militarización de las zonas indígenas, que, como señalamos anteriormente, tiende a coincidir con regiones ricas en biodiversidad, el Relator Especial recomienda que:

Cuando así lo demanden las comunidades indígenas, el ejército deberá ser replegado de las inmediaciones de las comunidades indígenas y su presencia y actividades en zonas indígenas deberán ser estrictamente compatibles con sus deberes constitucionales (Numeral 99).

Una recomendación operativa del Relator Especial lo dirige a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos “fortalecer la atención de los derechos humanos de los pueblos indígenas en su programa de cooperación con el gobierno mexicano, y también recomienda a los organismos especializados del sistema de la ONU prestar mayor atención a los derechos de los pueblos indígenas en las áreas de su competencia” (Numeral 104).

**La militarización de las zonas indígenas, tiende a coincidir con regiones ricas en biodiversidad.**

Esta última recomendación, en el contexto de la grave oposición interna en el Sistema de Naciones Unidas, mediante la cual se consolida la primacía del derecho mercantil internacional, establecido y promovido en los tratados comerciales, por encima del derecho internacional de los derechos humanos, como se señala de manera más amplia en el próximo capítulo sobre la situación de pobreza y derechos humanos. Cabe señalar que, en el caso concreto de esa recomendación, es posible que sea atendida sólo por la OACNUDH – México, pero no es previsible que el resto del Sistema de Naciones Unidas tenga algo que decir o hacer al respecto<sup>61</sup>.

### Recomendaciones del Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México, capítulo 6 Derechos de los pueblos indígenas

Una de las conclusiones fundamentales del Diagnóstico, en este capítulo, es su valoración de la contrarreforma indígena, pues señala que es “producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica... Además, en el proceso no fueron respetados los principios del Convenio 169 de la OIT, ratificado por México”<sup>62</sup>.

**La contrarreforma indígena..es “producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica...”**

Otra conclusión tiene que ver con el origen de los conflictos que enfrentan los pueblos indígenas, pues “giran principalmente en torno a la defensa de las tierras y recursos de las comunidades, así como al control del poder político local (presidentes y agencias municipales, comisariados de bienes comunales y ejidales)”<sup>63</sup>.

Es decir, de alguna manera el Diagnóstico confirma la hipótesis general que manejamos en el presente capítulo. Buena parte del origen de los conflictos y violaciones a los derechos de los pueblos indígenas vienen por su defensa de su territorio y sus recursos naturales que, por otra parte, las leyes neoliberales crean las condiciones para el despojo legalizado.

Las recomendaciones del Diagnóstico quedan agrupadas en siete bloques: Legislación constitucional, Proceso de paz, Convenio 169 de la OIT, Conflictos agrarios y ambientales, La justicia, La militarización y los grupos armados y un bloque dedicado a los Indígenas migrantes. Destacamos la recomendación que tiene que ver con la reforma constitucional, clave y pieza fundamental del respeto a los derechos de los pueblos indígenas:

Que el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

61 Un análisis de esta contradicción interna en el Sistema de Naciones Unidas queda abordado en: David Velasco Yáñez, El derecho humano al agua. Revista Xipe Tótek, Vol. XIV/No. 4/ 31 de diciembre de 2005, NO. 56.

62 OACNUDH – México, Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México. México, 2003, p. 158

63 Ibid., p. 158

Y prácticamente en línea con la recomendación del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, reitera que el Convenio 169 de la OIT, “siendo el único instrumento internacional vinculante que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y que ha sido ratificado por México, deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas”<sup>64</sup>. Lo mismo ocurre con las otras dos recomendaciones prácticas para la capacitación de funcionarios y el ajuste de las legislaciones a las disposiciones de dicho Convenio.

En torno al despojo de los recursos naturales, en particular, la biodiversidad, el Diagnóstico y el Relator Especial coinciden literalmente en sus recomendaciones. Lo que cabría sugerir, por ejemplo, es la incompatibilidad entre las leyes neoliberales y la recomendación del Relator Especial en la que señala que “deberá elaborarse cuanto antes un marco jurídico adecuado para la bioprospección en territorios indígenas que respete el patrimonio cultural y natural de los pueblos indios”<sup>65</sup>.

Si revisamos con detalle el conjunto de estas recomendaciones al Estado mexicano, veremos que el Convenio 169 de la OIT, que tiene carácter vinculante, es decir, obligatorio y forma parte de la legislación nacional, simplemente es letra muerta. Se trata de una ley que no se cumple, incluso, se aprueban leyes que la contradicen. En ese sentido, hay leyes que autorizan la violación de los derechos de los pueblos indígenas, verdadero etnocidio legalizado. No sólo el despojo queda legalizado. Es que la misma desaparición de los pueblos indígenas queda comprendida en la nueva legislación. Por lo que no hay que olvidar, que con la ley en la mano, con el Convenio 169 de la OIT, es necesario revertir el actual proceso sancionado durante el sexenio que está por terminar.

### 5. Recomendaciones del Centro Prodh

En torno a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, mantenemos la vigencia de las propuestas que hiciéramos luego de la aprobación de la contrarreforma indígena y que, cinco años después, adquiere enorme relevancia, ante los hechos aquí presentados.

El próximo gobierno del recientemente declarado presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa, deberá tomar en cuenta, sobre toda otra consideración, su propia palabra en torno al respeto irrestricto de la ley que, en el caso de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, es ley vigente en México, pero no se cumple. No de otra manera, al movimiento encabezado por Andrés Manuel López Obrador, es importante incorporar una agenda estratégica de derechos humanos, en la que los derechos de los pueblos indígenas tengan un lugar privilegiado. Del mismo modo, en La Otra Campaña se vienen

**Al final del actual sexenio del presidente Vicente Fox, la urgencia de revisar la contrarreforma indígena de 2001, es mayor si tomamos en cuenta el proceso legislativo que posibilita el despojo de las tierras y los recursos naturales de los pueblos indígenas.**

64 Ibid., p. 159

65 Ibid., p. 159, final.

haciendo esfuerzos en torno al programa nacional de lucha, en el que estos derechos son fundamentales. Por ello, nuestras recomendaciones como Centro Prodh miran a estos tres conjuntos de actores sociales relevantes.

Del documento que en su momento presentara el Centro Prodh, **en el año 2001**, rescatamos las recomendaciones que, en términos de exigencia y urgencia estableció:

1. Que las Legislaturas de los Estados de la Nación, en un acto de verdadera soberanía y respeto efectivo de los derechos de los pueblos indígenas del país, rechacen la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión.
2. Que considerando que con la decisión que adopten las Legislaturas locales culmina el proceso de reforma de acuerdo al artículo 135 constitucional, sin que el Presidente de la República tenga posibilidad de veto, envíe nuevamente al Congreso la iniciativa elaborada por la COCOPA, en un acto de coherencia con el compromiso adoptado ante los pueblos indígenas y el resto de la sociedad mexicana, sin lo cual no será posible impulsar la efectiva vigencia de sus derechos colectivos.
3. Que el Congreso de la Unión conozca nuevamente dicha iniciativa y la apruebe, tomando en cuenta que su contenido atañe al derecho mexicano por formar parte del Convenio 169 de la OIT.

- Al final del actual sexenio del presidente Vicente Fox, la urgencia de revisar la contrarreforma indígena de 2001, es mayor si tomamos en cuenta el proceso legislativo que posibilita el despojo de las tierras y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Por tanto, la recomendación fundamental que hacemos en el Centro Prodh, es la revisión del apartado B del Artículo 2º. Constitucional y todas las implicaciones que conlleva la plena vigencia y armonización del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, por ser ley suprema en nuestro país, según el Artículo 133 de la Constitución.

- Esto significaría, por tanto, la revisión de las leyes aprobadas durante las Legislaturas LVIII y LIX que afectan de manera directa los derechos de los pueblos indígenas. Esta recomendación básica se suma, con los matices de cada caso, a las hechas por diversos mecanismos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, como ya queda señalado, entre las que destacan las del Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas y las del Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, en su capítulo 6 sobre derechos de los pueblos indígenas.

- Hay leyes en México que no se cumplen, y el Convenio 169 de la OIT, es una de ellas, quizá la más violentada y contradicha por otras leyes. Se legisla el despojo y se autoriza el etnocidio de nuestros pueblos indígenas. Para evitar esta situación, se requeriría:

- Detener los programas sociales, de supuesto combate a la pobreza, que lo único que están produciendo es la ruptura del tejido social, la división de las comunidades entre beneficiarios y no beneficiarios y, en particular, porque no toman en cuenta la cultura comunitaria y ligada a la tierra de los pueblos indígenas. No dejan de ser percibidos estos programas como una expresión más de la guerra contrainsurgente contra las bases de apoyo zapatistas.

**El próximo gobierno del recientemente declarado presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa, deberá tomar en cuenta, sobre toda otra consideración, su propia palabra en torno al respeto irrestricto de la ley que, en el caso de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, es ley vigente en México, pero no se cumple.**





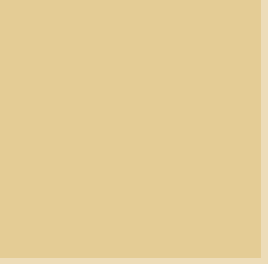
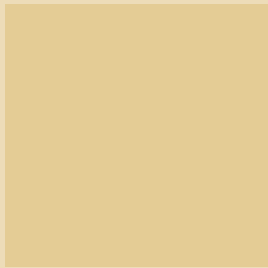
## CAPÍTULO VII

...Que no son seres humanos, sino recursos humanos.  
Que no tienen cara, sino brazos.  
Que no tienen nombre, sino número.  
Que no figuran en la historia universal...  
...Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata...

Eduardo Galeano, "Libro de los Abrazos"



La pobreza,  
las políticas públicas  
y los derechos humanos  
en el sexenio de Fox



## Capítulo VII

### La pobreza, las políticas públicas y los *derechos humanos* en el sexenio de Fox

#### Introducción

En el presente apartado tratamos de abordar, aunque sea de manera general, la relación entre la instrumentación del modelo económico en nuestro país, desde hace más de veinte años, y su ineficacia para resolver la situación de empobrecimiento de amplios sectores de la población mexicana. Mas aún, este modelo económico ha privilegiado claramente al derecho mercantil por encima del derecho de los derechos humanos, lo que constituye, sin lugar a dudas, la denegación u obstaculización sistemática del ejercicio de los derechos humanos, particularmente de los derechos sociales y económicos, lo que se traduce en una situación de pobreza.

Para ello enunciaremos algunos de los postulados generales de este modelo económico, sus políticas globales, su histórica aplicación en México a través de las políticas económicas y sociales, y algunos de los efectos visibles en materia de pobreza e inequidad, desde una perspectiva de derechos. Este grueso esbozo, es el marco que nos permite leer y enlistar algunas acciones de continuidad que se sucedieron en la saliente administración foxista, también del tipo de la política social y económica, las cuales en su conjunto tienen el patrón de configurarse como medidas regresivas para la vigencia de los derechos humanos, comenzando porque no han sido planeadas para resolver las violaciones sistemáticas que padece la población empobrecida.

Posteriormente, desde un marco de referencia desde los derechos humanos, hacemos algunas reflexiones que pretenden delinear los rasgos de por qué estas políticas públicas constituyen regresiones, para después darle paso a algunas de las más recientes recomendaciones que en el tema que nos ocupa ha hecho el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC), con un planteamiento de fondo que revela la imperiosa necesidad de que las políticas públicas que traten de disminuir la situación de pobreza, sean planeadas con una perspectiva integral que favorezca el cumplimiento progresivo de los derechos humanos, y con vigencia universal, interdependiente y sin discriminación). Terminamos el capítulo con algunas recomendaciones generales sobre el campo, por parte del Centro Prodh.

## 1. La pobreza del “libre mercado”

El gobierno de Vicente Fox, el “gobierno del cambio”, paradójicamente mantuvo un continuismo con las políticas económicas y sociales que se instauraron en México desde inicios de los ochenta, congruentes con el modelo económico global que coloca por encima de los derechos humanos al derecho mercantil, el de las empresas y el capital, tanto en los acuerdos y tratados internacionales que fomentan la integración económica entre los países, como en el ámbito interno a través de las leyes, programas y acciones en materia económica y social.

El contenido y la orientación de estas políticas incumplen estructuralmente con las obligaciones que el Estado mexicano ha adquirido en materia de derechos humanos ante la comunidad internacional. Más de la mitad de la población mexicana vive en estado de privación u obstaculización sistemática del ejercicio de sus derechos humanos a causa de estas políticas, particularmente aquellos derechos que satisfacen necesidades fundamentales para ejercer el derecho a la vida digna en medio de un empobrecimiento creciente, que es a la vez causa y efecto.

Es importante insistir en esta situación de violaciones sistemáticas producidas por el modelo económico que se impone con las políticas públicas globales, pero también locales, y que lejos de reducir el proceso de empobrecimiento, lo acentúan. El marco para la lectura y comprensión a fondo de esta problemática no es, por lo tanto, reducible a un solo sexenio, por lo que es importante no dejar de mencionarlo como el gran escenario sobre el que se montaron las acciones de la administración foxista en congruencia.

Por otra parte, es cada vez más necesario ponderar la pobreza como una cuestión de derechos humanos, y no de un destino irrevocable que nada tiene que ver con las obligaciones del Estado. La propia Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, ha dicho que el derecho a la vida es un derecho supremo que se relaciona con los más altos valores para la autopreservación y la dignidad de la humanidad.

**Es cada vez más necesario ponderar la pobreza como una cuestión de derechos humanos, y no de un destino irrevocable que nada tiene que ver con las obligaciones del Estado.**

“La pobreza, el hambre, el déficit educacional, el acceso restringido a la salud, la desigual distribución de los recursos, la discriminación y una ausencia o un deterioro de la justicia y del imperio de la ley generan más inseguridad e inestabilidad y ponen en peligro más vidas que aquellas violaciones extremas sobre las que se enfoca actualmente la responsabilidad de la protección del derecho a la vida”.

### 1.1 El modelo económico global y el contexto mexicano

Ha sido abordado de manera profunda y abundante por la academia y varias organizaciones el proceso de adaptación de la liberalización económica en nuestro país a partir de inicios de los 80<sup>1</sup>. No obstante, a efectos de tener presentes en este

capítulo algunos elementos claves para la lectura de ciertos rasgos claves también de la política económica y social que trajo consigo este proceso y que se han mantenido vigentes y profundizados, hacemos un breve recorrido general.

Las grandes directrices del modelo económico hegemónico fueron instauradas en México a principios de los 80 a través de los centros de gobernabilidad económica y financiera global, tales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes iniciaron un proceso de reestructuración económica en varios países, entre ellos el nuestro, agobiado por la crisis de la deuda externa acumulada durante el modelo de sustitución de importaciones. Esta reestructuración postulaba que la apertura del mercado y su mano autorreguladora traerían un mayor bienestar de la población a través de la reducción de la pobreza y de una mejor distribución del ingreso.

La estabilización monetaria y el ajuste implicarían la reducción del déficit en la balanza de pagos y en la inflación, mediante recortes al gasto público y a los salarios, lo que al contrario de lo proclamado, provocó una desaceleración de la economía y condujo a un deterioro de las condiciones de vida de la población, al mismo tiempo que daba aliento a la apertura comercial y a la privatización de empresas estatales, fomentando la inversión privada y un distanciamiento del Estado del cumplimiento de derechos, en nombre del libre mercado y de la integración económica.

Luego de 1982 y bajo los condicionamientos del BM, el Gobierno mexicano promovió un nuevo modelo para llevar adelante la liberalización económica de México, de modo que desde finales de la década de los 80 los créditos del BM estaban concentrados en los *Programas de Ajuste Estructural*, los cuales establecieron la progresiva apertura económica y el desarrollo de infraestructura.

**A principios de los 80 se instauraron las grandes directrices del modelo económico hegemónico en México a través de los centros de gobernabilidad económica y financiera global.**

El ajuste estructural tal y como lo entiende el BM y los organismos financieros internacionales ha tenido dos componentes principales: i) La liberalización de la economía, que se impulsa con medidas como la reducción de aranceles a las importaciones, la eliminación de controles de precios y subsidios generalizados, privatización del sistema financiero, liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio, reducción de la progresividad y ampliación de la base del sistema tributario, la privatización de activos y funciones sociales del Estado, entre otras cosas; ii) La Reforma del Estado, que se impulsa definiendo un nuevo marco legal, institucional y administrativo para el desempeño de las funciones que se le asignan dentro de un contexto de economía liberalizada. Evidentemente, los créditos otorgados a México condicionaron la elaboración de las políticas económicas y sociales encaminadas a la anulación de la participación activa del Estado en la economía, y a promover las inversiones privadas de capital nacional y transnacional, lo que ha venido sucediendo desde entonces.

1 Recomendamos la lectura de la excelente investigación denominada: *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza. Una Evaluación Participativa Multi-Nacional del Ajuste Estructural*, elaborado por la Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN), de abril de 2002. Disponible en [www.saprin.org](http://www.saprin.org)



Así, la implementación del modelo implicó también la aplicación de reformas sociales *ad hoc* a los planteamientos económicos, buscando incorporar a “los pobres” al mercado mediante la inversión en “capital humano” -capacitación técnica y salud primaria exclusivamente-, que no es otra cosa que el mantenimiento de las capacidades físicas e intelectuales de quienes conforman la mano de obra en la producción de los bienes que llegan al mercado, para incrementar la productividad sin necesariamente elevar los salarios, por la llamada “ventaja comparativa”, en términos de atracción de capital internacional.

Otros aspectos claves de un nivel de vida digno, tales como educación en humanidades y artes, protección para el retiro, vivienda popular, subsidio a los medicamentos, etcétera, quedan fuera del ámbito estatal, en tanto que no son competencia de un Estado -que según los promotores de este modelo económico es ineficaz- que le apuesta a la “inclusión social” buscando la incorporación de las personas a la economía de mercado a través de eliminar la falta de acceso a créditos (como hoy los “changarros”, por ejemplo). Esos elementos son más que suficientes para que los individuos -que no la sociedad- obtengan por sí mismos los otros, en el mercado.

Para la ejecución de estos programas, la participación del sector privado, expresada en las organizaciones civiles y en el empresariado, es fundamental, y así lograr un doble fin: traspasar la obligación social del Estado a la sociedad misma y confirmar la ideología neoliberal de que sólo el sector privado es eficiente y capaz en la prestación de servicios. Esta política tiende a individualizar las demandas sociales para minar la negociación colectiva, a medir el bienestar social en función de su contribución a la economía de mercado y a fortalecer el capital privado con la liberalización de los servicios de salud, educación, protección social, que en los hechos se traduce en la privatización. Sostiene, además, que la política social de combate a la pobreza debe ser exitosa en el marco de una política económica promotora de la inversión privada<sup>2</sup>. Así, la política social, pues, está al servicio de la economía de mercado.

En este escenario se dieron a la par los procesos de integración económica entre los países, con sus variantes modalidades y enfocados también en la liberalización económica a través de la eliminación de las barreras a las transacciones comerciales bajo el supuesto de que la competencia entre ellos promovería una asignación de recursos más efectiva y alentaría la innovación. Así, la apertura de la economía al mercado externo ha abarcado varios sectores como el comercio de bienes, servicios, las compras y contratos gubernamentales, la liberalización del mercado financiero, la inversión extranjera directa, las reglas de propiedad intelectual, etcétera; sin que los tratados y acuerdos comerciales hayan incorporado las obligaciones de derechos humanos<sup>3</sup>.

**La apertura de la economía al mercado externo ha abarcado varios sectores como el comercio de bienes, servicios, las compras y contratos gubernamentales, la liberalización del mercado financiero, *sin* que los tratados y acuerdos comerciales hayan incorporado las obligaciones de derechos humanos.**

2 En Ceja Mejía, Consuelo. *La política social mexicana de cara a la pobreza*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, España. 1 de noviembre de 2004.

3 Cfr. “Los Derechos Humanos en los Procesos de Integración Económica”. Centro Prodh y otros. México, enero de 2005. Documento presentado en la primera audiencia ante la CIDH, en octubre de 2004.



Los procesos de liberalización comercial están redefiniendo el papel del Estado Nación, poniendo en alto riesgo la vigencia de los derechos humanos, precisamente porque la reglamentación del comercio internacional ha perjudicado la vigencia de los derechos humanos al interior de los países, tal y como diversas organizaciones defensoras de derechos humanos lo hemos documentado. La supremacía del derecho mercantil que establecen los tratados y acuerdos comerciales por encima del derecho internacional de los derechos humanos ha quedado manifiesta con la forma en la que se establecen las reglas de comercialización de diversos acuerdos sobre inversiones, servicios y derechos de propiedad intelectual, por ejemplo, sin reconocimiento de estos como recursos esenciales para la satisfacción de derechos tales como el derecho a la salud, a la alimentación, a la educación, al agua o a la identidad cultural<sup>4</sup>.

***La reglamentación del comercio internacional ha perjudicado la vigencia de los derechos humanos.***

Por si fuera poco, esta política comercial es poco transparente y se ha caracterizado por la falta de participación ciudadana, contraviniendo además el derecho de acceso a la información y el derecho de los ciudadanos a participar en la conducción de asuntos públicos<sup>5</sup>. Los impactos observados en la vigencia de los derechos humanos luego de la implementación de estos acuerdos, han evidenciado que quienes establecen estas reglas favorecen a los grupos empresariales en detrimento de la sociedad civil de cada país sometido a las políticas dictadas por los organismos supranacionales<sup>6</sup>.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) México entró de lleno a esta lógica de competitividad económica internacional a pesar de las inequidades con los otros dos países (Estados Unidos y Canadá), representando una desventaja enorme para el país. Se liberó la economía, los mercados, incluyendo el laboral, otorgando una serie de ventajas normativas para las empresas y el capital por encima de las obligaciones de derechos humanos a la salud, al agua, a la educación, a la alimentación, al trabajo, laborales y derechos culturales, por citar algunos. En el Preámbulo del Tratado, a pesar de que menciona como intenciones la creación de mejores condiciones laborales, de empleo y niveles de vida, el TLCAN concede mayor prioridad a los objetivos económicos del Acuerdo, y no se refiere en ningún momento a los instrumentos de derechos humanos que emanan de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A la par, dejando de lado los derechos conquistados y en aquel entonces la reciente entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) (23 de junio de 1981), la política social se comenzó a concentrar en programas específicos hacia los pobres indigentes, o en pobreza extrema. El Estado mexicano comienza a focalizar las políticas sociales como su manera de combatir la pobreza, diseñando programas sectoriales, orientados al fomento de la producción y el consumo y a la asistencia de los grupos “desfavorecidos”, privilegiando comunidades dispersas y marginadas, como si la pobreza fuera únicamente rural. El discurso de que la “excesiva” intervención del

4 Cfr. Bronson Diana y Lamarche Lucie. Marco de referencia de derechos humanos para el comercio en las Américas. Derechos y Democracia, Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, Montreal, Canadá, marzo de 2001. Disponible en: [www.dd-rd.ca/site/publications/index.php?subsection=catalogue&lang=es&id=1275](http://www.dd-rd.ca/site/publications/index.php?subsection=catalogue&lang=es&id=1275) y “Los Derechos Humanos en los Procesos de Integración Económica”. Op Cit. Disponible en: [www.centroprodh.org.mx/especiales/comercioyddhh/index\\_comercioyddhh.htm](http://www.centroprodh.org.mx/especiales/comercioyddhh/index_comercioyddhh.htm)

5 Artículos 19 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6 Un ejemplo de ello, lo hemos dicho, es la OMC, cuyas normas restringen la capacidad de los gobiernos para cuidar la observancia de los derechos humanos al promover con su reglamentación la libre circulación de bienes y servicios, suprimiendo cualquier interferencia posible, incluyendo los derechos humanos.

**La política social ...meras medidas de asistencia para la población que se encuentra en situaciones críticas de pobreza ...en una suerte de “gestión social de la caridad”, compensatoria, paliativa de los efectos del modelo adoptado, retrocediendo en la progresividad y en el carácter universal de los derechos humanos.**

Estado no era eficaz para elevar el nivel de vida de la población se asumió en estas políticas, por lo que la promoción de la inversión privada se veía como lo que conduciría a su éxito.

El sistema que hasta entonces se había llevado adelante en materia de política social se reforma profundamente: el aumento a los salarios comenzó a ser condicionado a la productividad, ya sin intervención del Estado para regular la negociación sobre el salario entre las empresas y los trabajadores, funcionando únicamente como “facilitador” para los acuerdos de estas negociaciones y negociador para los mínimos salariales; se reforma el sistema de pensiones que apunta la consolidación del sistema financiero; la reforma del seguro social provoca la coexistencia de diferentes sistemas de salud acordes con la capacidad adquisitiva de los asegurados; la reforma al sistema de atención a la pobreza extrema abandona la política del subsidio a los precios y da paso a los subsidios a la demanda, mediante la focalización compleja que busca el desarrollo del capital humano. No obstante, la pobreza no se detiene.

La política social se convierte así en meras medidas de asistencia para la población que se encuentra en situaciones críticas de pobreza (desnutrición, insalubridad, ignorancia, mortalidad infantil y desempleo de zonas marginadas, dispersas) y que anteriormente tampoco había sido sujeta de cobertura, en una suerte de “gestión social de la caridad”, compensatoria, paliativa de los efectos del modelo adoptado, retrocediendo sustancialmente en la progresividad y en el carácter universal de los derechos humanos para toda la población que también vive en pobreza de derechos y sin eficacia para resolver progresivamente la creciente desigualdad que se da entre los miembros de la sociedad.

Por otra parte estas medidas se vuelven centrales para despojar en la práctica del carácter de sujetos de derechos a la población. Incluso los derechos sociales que están reconocidos en la Constitución carecen de mecanismos para que los empobrecidos accedan a la justicia en la violación de sus derechos.

Ante ello, el papel del Estado ha sido el de un promotor de la liberalización comercial con un discurso que ha defendido que la solución de la pobreza es vía el crecimiento económico, lo que requiere de inversiones privadas de capital y de flexibilidad laboral y ambiental, cumpliendo con un rol más bien del carácter de “Estado blando”, si no es que francamente policiaco, como se muestra en los capítulos sobre reforma al sistema de justicia y el dedicado a la represión.

## 1.2 Algunas referencias sobre la pobreza y la desigualdad en las que tiene responsabilidad el Estado mexicano

El panorama que presentamos a continuación, pretende sustentar con algunos datos la magnitud del problema del empobrecimiento y la desigualdad acentuados por el actual modelo económico, que en nuestro país ni ha logrado el

crecimiento económico prometido<sup>7</sup> ni mayor bienestar para la población traducido en vigencia de derechos, dados los vastos sectores que viven en pobreza y en condiciones de graves desigualdades. Esta situación vulnera flagrantemente los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, cuyo cumplimiento tiene el rango de ley y genera obligaciones vinculantes al Estado mexicano, tal como los tratados y acuerdos comerciales, pero que de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, como veremos en el apartado relativo al derecho internacional, los Estados tienen la obligación de hacer prevalecer los de derechos humanos. No obstante, uno de los graves factores que agudizan el problema, es que el Estado mexicano ha privilegiado el énfasis comercial para regir las políticas internas, deteriorando el nivel de vida adecuado y digno para las personas y comunidades, quienes encarnan los números que a continuación presentamos.

Desde la perspectiva del derecho de los derechos humanos<sup>8</sup>, los procesos de empobrecimiento de las personas y colectivos no están definidos únicamente por la falta de ingresos, aunque sí con la limitación de recursos económicos. No obstante en México, las medidas de pobreza se basan generalmente en métodos de medición que consideran que el ingreso es el único recurso que determina el nivel de vida de los hogares, como el método oficial.

La medición oficial de la pobreza actualmente tiene como base tres líneas para establecer sus cifras: 1) la pobreza alimentaria, 2) la pobreza de capacidades y 3) la pobreza de patrimonio<sup>9</sup>. Según el Sexto Informe de Gobierno del presidente Fox, 6 millones de mexicanos superaron la pobreza extrema: en el campo bajaron del 69 al 56 por ciento, y en las urbes del 43.8 al 41. Los datos del Comité Técnico para medir la Pobreza en el periodo 2000 a 2004 refieren que la pobreza alimentaria bajó de 23.7 millones de personas a 18 millones en el mismo lapso; la pobreza de capacidades de 31.1 millones de mexicanos bajaron a 25.7, y en pobreza de patrimonio, de 52.5 millones a 49<sup>10</sup>.

**El actual modelo económico, en nuestro país *ni ha logrado el crecimiento económico prometido, ni mayor bienestar para la población traducido en vigencia de derechos, dados los vastos sectores que viven en pobreza y en condiciones de graves desigualdades.***

7 De acuerdo con datos elaborados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y publicados en la página electrónica del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: [www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copiane\\_w\\_e\\_stadisticas.html#10](http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas/copiane_w_e_stadisticas.html#10) en el sexenio el crecimiento anual del país creció muy por debajo del 7 por ciento prometido por Fox en campaña: en 2001: 0.2%; en 2002: 0.8%; en 2003: 1.4%; en 2004: 4.2%; y en 2005: 3.0%.

8 Fundado en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las disposiciones vinculantes de los tratados de derechos humanos.

9 La pobreza alimentaria ubica los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades de alimentación. El ingreso de este grupo estaría entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona; La pobreza de capacidades ubica a los hogares cuyos ingresos por persona son insuficientes para cubrir los gastos necesarios en salud y educación además de los de alimentación. En este grupo el ingreso va de 2.0 a 2.7 dólares diarios por persona; La pobreza de patrimonio incluye a los hogares cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer necesidades de consumo básico en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. El ingreso de estos hogares fluctúa entre 3.0 y 4.5 dólares diarios por persona.

10 Flores Lamas Salvador. "Menos pobres en México". Notimex, 1o. de septiembre de 2006.

No obstante las alegres cifras, diversos estudiosos de la pobreza en nuestro país coinciden en que el modelo de crecimiento de las administraciones neoliberales ha tenido como consecuencia el incremento permanente de la pobreza<sup>11</sup>, lo cual es un indicador más que probado de la ineficacia de los programas focalizados. Las cifras que ha presentado el Comité Técnico son inconsistentes en comparación con los resultados anteriores dado el cambio en la metodología que se implementó en este sexenio<sup>12</sup>. Hasta el momento de redactar este capítulo y en medio de la conflictividad social y política en el que termina el sexenio de Fox, el INEGI no había presentado los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), lo que debió hacer en mayo de 2006, en pleno proceso electoral. Las autoridades pospusieron hasta septiembre, después de las elecciones y de la presentación del informe presidencial, la presentación de los resultados.

**La población empobrecida entre 2000 y 2004 pasó de 79.167 a 85.016 millones de personas.**

**Julio Boltvinik.**

Con el método desarrollado por el investigador Julio Boltvinik, que incorpora además de los ingresos en los hogares el acceso a servicios públicos gratuitos, los niveles educativos, la posesión de activos básicos en el hogar y otros satisfactores que además están basados en los derechos sociales reconocidos en el derecho interno, la población empobrecida entre 2000 y 2004 pasó de 79.167 a 85.016 millones de personas<sup>13</sup>.

El acceso desigual a los derechos, o su obstaculización se traduce, de facto, en discriminación, en la reproducción de una violencia estructural. El incumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos por parte del Estado mexicano para toda la población, de acuerdo con los principios fundamentales de interdependencia, no discriminación, universalidad y progresividad, en particular de los derechos a la alimentación, al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación y a la vivienda, lleva a una situación de pobreza, es decir, a la ausencia de derechos fundamentales.

No en vano las listas de los personajes más ricos en la región y del mundo están encabezadas por empresarios mexicanos millonarios vinculados con la clase política<sup>14</sup>. No es casual que las leyes que lesionan severamente derechos de las personas y colectivos son nombradas por la población con nombres de empresas, como la “Ley Televisa”<sup>15</sup> o la “Ley

11 En 1988, de 31.9 millones de pobres que eran en 1982, se incrementó a 46.1 millones; en 1994, subió a 59.0 millones, con Carlos Salinas de Gortari; con Ernesto Zedillo, la crisis de 1994-1996 elevó el desempleo y subempleo, pasando a 65.2 millones de pobres en 1996, llegando en el 2000 a 71.3 millones de personas pobres. Soria, Víctor. Subdesarrollo, política social y pobreza en la era de la globalización. El caso de México. Departamento de Economía, UAM. Mimeo.

12 De acuerdo con las investigaciones de Julio Boltvinik y Araceli Damián cuyos datos han sido publicados en varios artículos, en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002, los resultados mostraban un incremento respecto de la Encuesta del 2000 en los ingresos por persona en 90 por ciento de los hogares del país con menores niveles de ingresos en un periodo de recesión económica, mientras que el ingreso por persona disminuía en el 10 por ciento de los hogares más ricos, los que significaba la reducción de la pobreza y la desigualdad. Igualmente, los resultados de la ENIGH 2004, resultaron no comparables. En estos resultados el incremento de los ingresos se daba particularmente en el ámbito rural. Por otra parte, ambas encuestas de 2002 y 2004 muestran un país que avanza en la cobertura de la seguridad social, cuando la realidad es la opuesta.. Boltvinik, Julio. “En el país de las maravillas”. La Jornada, 28 de octubre de 2005.

13 Boltvinik, Julio. “La pobreza en México (2000-2004)”. La Jornada, 11 de noviembre de 2005.

14 En el sexenio de Fox, la lista de los millonarios del mundo que publica la revista americana Forbes, fue modificada por la movilidad que alcanzaron magnates mexicanos como Carlos Slim Helú, quien ahora ocupa el lugar número 3 de las personas más enriquecidas, junto con otros 9 mexicanos socios o dueños de empresas como *Televisa*, *Wal Mart*, *Grupo Modelo*, *Banamex* o *Cemex*. González Roberto y Books David. Slim Helú subió al tercer puesto entre los más ricos del mundo. La Jornada, 10 de marzo de 2006.

15 El 30 de marzo de 2006, el Senado de la República aprobó el dictamen sobre la reforma a las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones con 81 votos en favor, 40 en contra y cuatro abstenciones. Con irregularidades de origen, como la ausencia

Monsanto”; tampoco es casual un decreto presidencial que exime a los empresarios del pago de impuestos con el argumento de “incentivar la inversión”, mientras que se ha atrevido a proponer una reforma que grave con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) alimentos y medicinas; o mientras que reduce el gasto social, aumenta la deuda que la población tiene que pagar por un “rescate” a los banqueros y empresarios carreteros con el presupuesto público. En esos rubros está el rescate carretero, el Programa de Diferimiento de Pagos (Pidiregas), fundamentalmente utilizado para infraestructura del sector energético, como PEMEX y Comisión Federal de Electricidad (CFE), y pagados a la iniciativa privada<sup>16</sup>.

Al tiempo, el valor real de los productos del campo se ha derrumbado, gracias a la competencia desleal que el TLCAN ha traído por las importaciones extranjeras, lo que ha empobrecido aun más a los campesinos. La política interna de privilegiar los apoyos a la agroindustria para aumentar su eficiencia y competitividad en el mercado internacional, ha disminuido paralelamente el apoyo tradicional proporcionado a los pequeños productores considerados “no eficientes” lo que ha agravado la situación de los campesinos y los pequeños productores que dependen del campo para sobrevivir. Según la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de los 25 millones de mexicanos que en 2003 vivían en el campo, dos de cada tres se encontraban en condiciones de extrema pobreza, es decir en la indigencia<sup>17</sup>. La pobreza y el despojo que se institucionalizó con las reformas al Artículo 27 Constitucional y continúan con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), sigue expulsando a la población campesina hacia las ciudades y los Estados Unidos. Según la propia Sedesol, un promedio de 600 campesinos dejan su tierra cada día. El campo ha perdido un millón 780 mil empleos desde que entró en vigor el TLCAN, y no cuentan tampoco con seguridad social. <sup>18</sup> La Red de Mujeres Transformando la

***El incumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos por parte del Estado mexicano para toda la población, de acuerdo con los principios fundamentales de interdependencia, no discriminación, universalidad y progresividad ...lleva a una situación de pobreza, es decir, a la ausencia de derechos fundamentales.***

de un debate riguroso sobre las implicaciones de estas reformas, este dictamen había sido aprobado por unanimidad de 327 diputados el 10 de diciembre de 2005. Para esta aprobación, el Senado realizó una “consulta”, que en opinión de organizaciones civiles, sociales, académicos, comunicadores y de actores vinculados con los medios culturales y comunitarios, que fue una simulación, donde se ignoró a quienes argumentaron serias fallas y vacíos de la minuta, y conflictos de intereses de algunos legisladores, al considerar solo la opinión de personas directamente relacionadas con uno de los grandes consorcios televisivos del país. Las reformas contravienen preceptos constitucionales de garantías y seguridad jurídicas, porque regala el espectro radioeléctrico - que es propiedad de la nación - a los grupos mediáticos más poderosos y condena a la extinción a toda la radiodifusión social como los medios públicos y los medios comunitarios. Acción Urgente “Contra la Ley Televisa”, enviada por Cencos, 27 de marzo de 2006.

<sup>16</sup> A la par que Fox bajaba el endeudamiento externo, aumentó el endeudamiento interno del sector público en 61 mil millones de dólares, es decir, que por cada peso que bajó la deuda con el exterior, el gobierno federal contrató cinco pesos en deuda doméstica. Los informes oficiales establecen que mientras la deuda interna al cierre de 2000 se fijó en 606 mil 182.2 millones de pesos, al primer semestre de 2006 se elevó a un billón 247 mil 225.5 millones de pesos. Esta alza en la deuda neta total del sector público significa que mientras en el año 2000 cada mexicano debía al nacer 23 mil 776.4 pesos, para el primer semestre de 2006, la deuda de cada connacional es de 31 mil 501 pesos, por lo que el débito per capita de los mexicanos se ha incrementado en 7 mil 724.7 pesos. Rodríguez, Israel. “Fox disminuyó la deuda externa, pero aumentó la interna en 61 mil mdd”. La Jornada, 13 de agosto 2006.

<sup>17</sup> Cfr. Pensar el campo desde los derechos humanos. Centro Prodh, mayo de 2003.

<sup>18</sup> El 12 de abril de 2005, el entonces titular del IMSS, Santiago Levy, aplicó un plan de “seguridad” que, sustituyendo el subsidio que otorgaba el IMSS desde 1998 a los labriegos, propuso eliminarles guarderías y apoyos monetarios a las mujeres embarazadas, así como subrogar a los patrones los servicios médicos, además de descontarles 30 por ciento del salario para financiar su afiliación,

Economía por ejemplo, ha documentado que desde la aplicación del TLCAN existe un claro incremento de la feminización de la pobreza, incluso de acuerdo con cifras del propio BM, el 70 por ciento de la población pobre son mujeres.

### 1.3 Desempleo, migración, subempleo

Las ocupaciones remuneradas cayeron drásticamente en el actual sexenio en comparación con los dos sexenios anteriores, dado que sólo se produjeron anualmente 42 mil trabajos formales. Los trabajadores asegurados permanentes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) alcanzan la cifra de 11,346,519 a agosto de 2006, según la Secretaría del Trabajo y Previsión Social<sup>19</sup>. Según cifras del IMSS, tan sólo entre diciembre de 2000 y diciembre de 2001 se perdieron 477 mil puestos de trabajo permanentes en el sector manufacturero en empresas que cotizan al IMSS. La baja en la demanda externa condujo al despido de más de 226 mil trabajadores de las empresas maquiladoras. Un análisis más detallado de quienes son los desempleados muestra que, en su mayoría, son hombres o mujeres jóvenes con un nivel educativo que se ubica encima de la media nacional. Los índices de desempleo para los hombres son sistemáticamente más bajos que los que corresponden a las mujeres, al tiempo que sólo un 20% de estos desempleados está integrado por jefes de familia<sup>20</sup>.

Sumado a ello, el tipo de empleos creados es un grave problema. La mayoría carece de prestaciones, son microempresas que pagan salarios muy bajos. En una economía en la que los trabajadores no pueden ahorrar, y en donde, además, el gobierno no proporciona ningún tipo de ayuda a los desempleados, quienes recién ingresan al mercado de trabajo y los trabajadores que perdieron su empleo se ven forzados a aceptar cualquier trabajo disponible, sin importar la paga, las condiciones de trabajo o la compatibilidad con su perfil y habilidades.

En 2006, sólo 35.7% (15 millones 137 mil 211 personas) de la población ocupada tiene acceso a la seguridad social, mientras que los ocupados que no cuentan con esta prestación significan el 63.7% (26 millones 967 mil 497 personas), según datos del INEGI; en un contexto en el que las instituciones de seguridad social más importantes del país, están siendo debilitadas con el gasto público, privatización y mercantilización de los servicios que prestan (servicios médicos, pensiones y otras prestaciones sociales y económicas) trasladando las obligaciones públicas al mercado<sup>21</sup>.

El INEGI, al igual que lo hizo con las cifras de pobreza, no informó en el segundo trimestre de 2006 sobre el número absoluto de la población económicamente activa que se encontraba en desocupación abierta. De acuerdo con las últimas cifras oficiales conocidas, al primer trimestre de 2006, el número de personas afectadas por la desocupación

*Los índices de desempleo para los hombres son sistemáticamente más bajos que los que corresponden a las mujeres.*

aduciendo que el IMSS no era solvente para mantener el subsidio. No obstante, las empresas que adeudan cuotas obrero patronales, como los ingenios, deben al IMSS alrededor de 2 mil millones de pesos entre cuotas, actualización, recargos y multas, y en diciembre de 2005 el saldo era de 17 mil 813 millones de pesos. Cfr. Castro Soto Gustavo. El campo y el TLC: ¿quién pierde y quién gana? CIEPAC, enero de 2003.

19 Fuente: Informe Mensual de la Población Derechohabiente, IMSS, en la página electrónica de la STPS: "Trabajadores asegurados permanentes por entidad federativa".

20 Salas Carlos y Sepeda Eduardo. Empleo y salarios en el México contemporáneo, 2003. En "La situación del trabajo en México, UAM, IET, Solidarity, 2003.

21 Juárez Sánchez, Laura. Ley migratoria estadounidense: incierto estatus para los trabajadores indocumentados. Universidad Obrera de México. [www.uom.edu.mx/trabajadores/55laura.htm](http://www.uom.edu.mx/trabajadores/55laura.htm)



abierta durante el gobierno del presidente Vicente Fox mostraba alzas sin precedentes y un deterioro generalizado en las condiciones de empleo de la población ocupada. La desocupación abierta afectaba a más de 1.5 millones de personas y mostraba un crecimiento de 145 por ciento durante este gobierno. Además, 63.6 por ciento de la población ocupada, casi 27 millones, no tenía acceso a las instituciones de salud; 12.3 millones de personas con ocupación, que representaban 29 por ciento del total, tenían una jornada de trabajo de más de 48 horas a la semana, y otros 7.2 millones laboraban menos de 35. Hasta marzo de 2006 el universo laboral del sector informal de la economía contaba con más integrantes que trabajadores inscritos en el IMSS y 57 por ciento de la población ocupada, 24.3 millones, percibía menos de tres salarios mínimos como ingreso por su trabajo<sup>22</sup>.

Un reflejo de la concepción oficial sobre el no reconocimiento del derecho a un nivel de vida adecuado establecido en el PIDESC y su vínculo con el empleo, lo encontramos en las cifras oficiales que consideran como “población ocupada” a aquella que se ubica en la llamada economía informal o desempleo abierto, es decir, a vendedores ambulantes, a las personas que se dedican a actividades a las que las circunstancias los han orillado para poder subsistir, a los profesionistas cesantes, incluso con niveles de maestría y doctorado que no encuentran trabajo acorde a sus perfiles, obteniendo sueldos miserables<sup>23</sup>, y que no cuentan con las garantías de seguridad social, estabilidad en el empleo, por ejemplo.

Con este panorama, no es de extrañar que hasta 2005, las cifras aproximadas de la migración rondaban los más de 6 millones 500 mil personas en cinco años de gobierno foxista, lo que equivale a 1.2 millones de personas expulsadas al exterior cada año, lo que a su vez alcanza los casi 1.3 millones de empleos que iban a ser generados por año en este sexenio<sup>24</sup>. Es necesario mencionar que las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en el exterior, según cifras del BM, sumaron 80 mil 178.6 millones de dólares, que traducidos son alrededor de 860 mil millones de pesos durante el sexenio<sup>25</sup>.

Los trabajadores migratorios son sometidos a una situación de extrema vulnerabilidad que los condiciona a ser un blanco idóneo de violaciones a sus derechos humanos, básicamente por la discriminación de la que son objeto. En la última década, el gobierno mexicano ha venido incorporando la migración laboral a sus políticas económicas neoliberales y a las de Estados Unidos y Canadá, para la creación de un mercado regional de fuerza laboral migrante, donde las relaciones laborales se den con la intervención mínima de los Estados, de manera que los trabajadores migrantes formen un ejército

**El INEGI, al igual que lo hizo con las cifras de pobreza, *no informó* en el segundo trimestre de 2006 sobre el número absoluto de la población económicamente activa que se encontraba *en desocupación abierta*.**

22 Zúñiga, Juan Antonio. “Oculta el INEGI cifras sobre la desocupación absoluta”, La Jornada 25 de agosto de 2006.

23 Zúñiga, Juan Antonio y Cardoso, Víctor. “Sin Trabajo, alrededor de 684 mil personas con estudios universitarios”. En La Jornada del 23 de enero de 2004. dando a conocer cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Herrera Beltrán, Claudia. “Promoverá CONACYT el autoempleo entre egresados de maestrías y doctorados”. En La Jornada del 5 de febrero de 2004. “Para enfrentar el problema del desempleo de noveles científicos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se sumará este año a la política gubernamental de promoción del autoempleo y la creación de puestos que en principio no otorguen prestaciones, pero después se conviertan en empleos de base, informó su director, Jaime Parada”.

24 Boltvinik, Julio. “Los fracasos de Fox”, publicado en La Jornada, 26 de mayo de 2006.

25 La Jornada, “Empresarios vieron aumentar sus ganancias hasta 530% este sexenio”, 31 de agosto de 2006.



**El 10% de los hogares más ricos tienen en promedio ingresos casi 450 veces más elevados que el 10% de los hogares más pobres.**

industrial de reserva sujeto a la producción y acumulación flexibles de las corporaciones norteamericanas. Para enfrentar el fenómeno migratorio, el gobierno de Vicente Fox dio continuidad a lo que se llevó a cabo durante los dos regímenes anteriores que se enmarca en una estrategia para profundizar la integración regional de México a América del Norte, impulsando la creación de una región energética norteamericana, la creación de un mercado laboral norteamericano, así como contribuir a la creación del mercado de fuerza laboral centroamericana (donde se incluye a la de estados del sur y sureste mexicanos) por medio del llamado Plan Puebla-Panamá<sup>26</sup>.

La concentración del ingreso y de la riqueza es otro motivo de desigualdad vinculado con la denegación de derechos y con la pobreza, aunque no nos referimos esencialmente a la calidad del crecimiento económico, sino a las políticas de redistribución de la riqueza que eviten la desigualdad, reduzcan la pobreza y se orienten a propiciar el desarrollo de las regiones históricamente atrasadas o excluidas. La concentración del ingreso monetario es insultante, ya que mientras el decil I -el 10% de los hogares más pobres- concentra sólo el 0.1% del ingreso corriente monetario del país, en contraste, el decil X -el 10% de los hogares más ricos- concentran casi la mitad de los ingresos monetarios, esto es, el 10% de los hogares más ricos tienen en promedio ingresos casi 450 veces más elevados que el 10% de los hogares más pobres<sup>27</sup>.

El Informe de Desarrollo Humano México 2004 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) explica que la desigualdad nacional en los niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH) se debe tanto a diferencias entre como dentro de las entidades federativas. Las que presentan diferencias más bajas son las entidades de mayor concentración campesina e indígena, que a su vez expulsan migrantes como mano de obra a los Estados Unidos, quienes padecen discriminación y racismo. Por ejemplo, afirma que la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal tiene un IDH comparable al de países como Alemania, España, Italia y Nueva Zelanda, mientras que el municipio de Metlatónoc, en Guerrero tiene un IDH muy similar al de países como Benin, Costa de Marfil, Guinea y Tanzania<sup>28</sup>.

Además contribuyen a la pobreza la profunda desigualdad regional y étnica y las diferencias en cuanto al acceso a la salud, a la educación y a los servicios públicos de buena calidad. La derechohabencia a servicios de salud en cada entidad federativa es diferente; los resultados del II Censo de Población y Vivienda del 2005 muestran las persistentes diferencias económico-regionales: los estados del norte de la República son los más favorecidos en términos de empleo formal y por tanto en derechohabencia a los servicios de salud, mientras que en los estados del sureste este beneficio sólo lo alcanza alrededor de la quinta parte de la población<sup>29</sup>.

26 Arroyo, Alberto y Sandoval Juan Manuel. "La RMALC frente a la migración laboral y el libre comercio". Revista electrónica de la RMALC, 13 de agosto de 2006. En esta estrategia podemos leer la solicitud que hiciera el gobierno de México a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2003 sobre el alcance de los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Cfr. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003.

27 "Informe Trimestral de Actividades, Octubre-Diciembre 2004", Subsecretaría de Población Migración y Asuntos religiosos, Segob, (CONAPO, "Acciones y logros" ) [www.conapo.gob.mx/transparencia/informe/2004trim04.pdf](http://www.conapo.gob.mx/transparencia/informe/2004trim04.pdf)

28 Índice de Desarrollo Humano Municipal, PNUD, 25 de octubre de 2004.

29 Información directa de la página del INEGI: Datos sobre seguridad social: [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro\\_segroc.asp?c=1872](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/intro_segroc.asp?c=1872)

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población de 2004, las localidades menores de 2,500 habitantes registran las más elevadas iniquidades del país. Dentro de las zonas con desiguales críticas se encuentran las indígenas, principalmente, en Oaxaca donde se registraron 407 municipios con una muy alta concentración del ingreso, en todos ellos con una fuerte presencia de pueblos indígenas como zapotecos, mixtecos, cuicatecos, mixes y mazatecos.

El estado de Chiapas tiene la mayor desigualdad en la distribución del ingreso monetario de todo el país, en situación no muy alejada de concentración del ingreso monetario se encuentran: Querétaro, Guerrero y Oaxaca. Estos dos últimos estados y Chiapas, (que comparten una zona limítrofe) conforman la región donde se tienen los más altos niveles de rezago social. En esta zona viven cerca de 11.5 millones, hay 2.5 millones de hogares, lo que representa un promedio de miembros por hogar de 4.6. Ninguno de los cuatro estados, Querétaro, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, tienen niveles de escolaridad de un año de secundaria (es decir tienen 7 años de escolaridad promedio).

Por otra parte, la Comisión de Derechos Indígenas mencionó a propósito del Día de los Pueblos Indígenas, que 83.7 % de la población indígena en México carece de servicios básicos de salud y agua, 1 de cada 5 viviendas no tiene electricidad, 7 de cada 10 no tiene drenaje sanitario, 40% de los indígenas no tienen garantizada el agua potable, 24 de cada 100 niños indígenas terminan la primaria y alrededor de 7 de cada 100 llegan a matricularse en instituciones de nivel medio superior o técnico<sup>30</sup>.

La población que percibe menos de 4 salarios mínimos y que no entra en el margen de pobreza extrema no puede tener acceso a una vivienda, dado que la posibilidad de hacerlo actualmente está condicionada a la capacidad de pago de cada persona, de acuerdo con las condiciones del sector privado. A los más pobres se les otorgan algunos subsidios, pero la población que no está dentro de los dos grupos anteriores (población intermedia) no cuenta con ningún apoyo o instrumento (legal, financiero, económico o técnico) que le facilite el acceso a una vivienda<sup>31</sup>.

**Gran fracaso de la promesa de bienestar y combate a la pobreza que traería el modelo económico actual. La supeditación de las políticas económica y social al modelo económico actual entrañan violaciones sistemáticas a la dignidad de las personas y colectivos.**

El rezago educativo al final del sexenio del presidente Fox asciende a 37 millones de jóvenes y adultos; y de acuerdo con el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el sistema educativo mexicano reproduce la inequidad, la exclusión y el autoritarismo del sistema político y cultural vigente, sobre todo en las regiones más pobres, donde habitan los pueblos indígenas<sup>32</sup>.

Otro ejemplo: un estudio reciente en Nuevo León, coloca a San Pedro Garza García como el municipio con el ingreso por habitante más alto del país, 41 por ciento de los jefes de familia perciben ingresos de diez salarios mínimos (13 mil 605 pesos mensuales) o más, mientras que en todo el estado sólo 8.8 por ciento alcanzan esas percepciones y en la República apenas suman 4.4 por ciento, de acuerdo con un estudio del Instituto Municipal de la Familia. "San Pedro Garza García, capital de la concentración del ingreso". La Jornada, viernes 25 de agosto de 2006.

30 Editorial de La Jornada, con datos de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 13 de agosto de 2006.

**Al no responder a las necesidades sociales generalizadas, las acciones del Estado mexicano y de sus funcionarios han perdido legitimidad ante la población.**

Esta información, pero sobre todo la constatación directa de la realidad de ausencia de derechos fundamentales en la que viven millones de personas en México, documentada por diversas organizaciones sociales y civiles que trabajan con la población, demuestra el gran fracaso de la promesa de bienestar y combate a la pobreza que traería el modelo económico actual. La supeditación de las políticas económica y social al modelo económico actual entrañan violaciones sistemáticas a la dignidad de las personas y colectivos.

#### 1.4 Conflictividad social

Los procesos de empobrecimiento de la población en México han debilitado profundamente a las instituciones democráticas porque los resultados de sus políticas no ha respetado ni garantizado el nivel de vida digno de la población. Al no responder a las necesidades sociales generalizadas, las acciones del Estado mexicano y de sus funcionarios han perdido legitimidad ante la población, sumando a la serie de agravios producidos por la negación de derechos, el enojo y la polarización social. La sociedad en su mayoría no se siente representada en las elites políticas y económicas que dirigen la vida pública de este país, y la denegación de justicia y participación política real genera enojo, frustración, rompe el tejido social.

De acuerdo con el Observatorio de la Conflictividad Social, auspiciado por Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz), durante el primer semestre de 2006 surgieron más de 432 conflictos sociales en el país, y en la mayoría de los conflictos estudiados se han presentado violaciones a los derechos humanos, como el abuso de autoridad, impunidad, además de la represión física de la fuerza pública en diversos grados de intimidación. El informe refiere que los problemas se generan principalmente por razones económicas y de servicios; los conflictos económico-laborales representaron 30 por ciento del origen de los problemas sociales; con 22 por ciento los relacionados a infraestructura y servicios, y la lucha rural por recursos naturales y agrarios representaron 21 por ciento del total de los casos analizados<sup>33</sup>.

Como lo refiere la antropóloga Alicia Castellanos Guerrero, la conflictividad social documentada en el informe:

“Descubre la profundidad de una crisis de legitimidad del sistema económico, político y jurídico y la creciente participación ciudadana para desplegar acciones que cuestionan las bases fundacionales de la nación y el Estado nacional y sus transformaciones a partir de la lógica impuesta por el capitalismo. Los efectos del proceso de globalización neoliberal y la consecuente exclusión social y étnica, económica y política de las mayorías nacionales; así como la pérdida creciente de soberanía de los Estados nacionales sobre sus políticas económicas, son condiciones que favorecen la expansión de los nuevos y viejos conflictos sociales. El Estado mexicano pierde legitimidad frente a la privatización y las políticas económicas, extendiéndose la exclusión, en particular, hacia miembros de las comunidades y los pueblos indios, como lo demuestran los indicadores de marginación y pobreza”<sup>34</sup>.

31 El marco legislativo nacional vigente no obliga al Estado al cumplimiento de este derecho. Uno de los vacíos de la Constitución respecto al mismo, es que solo garantiza el disfrute a una vivienda más no su adquisición. Informe Alternativo al IV informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC, marzo de 2006, p.75, 77.

32 Op cit. P. 93

33 El Informe sobre Conflictividad Social se puede consultar en: [www.serapaz.org.mx/imagenes/Portada/observa.JPG](http://www.serapaz.org.mx/imagenes/Portada/observa.JPG)

En el reciente estudio de del Consejo Nacional de Población (Conapo) titulado “La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México”, el Conapo advierte que la creciente desigualdad genera “graves problemas sociales” y enormes deterioros en la formación del ahorro nacional. La falta de equidad se ha convertido en el principal generador de rebeliones y tensiones sociales, lo cual ha desembocado en inestabilidad política y en la pérdida de las libertades individuales. “La desigualdad también ha provocado la desconfianza en las instituciones democráticas, repercutiendo negativamente sobre los sistemas políticos y económicos”<sup>35</sup>.

A continuación haremos un breve punteo que condensa algunas de las políticas sociales y económicas instrumentadas durante el sexenio de Vicente Fox, que de diversas maneras han significado la profundización del modelo económico y social que hemos descrito anteriormente, con resultados como los que aquí se han señalado. Es muy importante destacar la gravedad de que algunas de estas políticas han adquirido el carácter reglamentario, lo que reproduce vía legal, la estructural violación los derechos humanos.

## 2. El sexenio 2000-2006: las formas de la continuidad en la política económica y social

Como sostenemos párrafos arriba, la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República representó la profundización de un modelo económico concretado en las formas de establecer la relación comercial internacional, así como en las políticas social y económica de carácter interno.

Desde un inicio, su programa de gobierno contempló los pendientes en la agenda para concluir los llamados *ajustes estructurales*, tales como la reforma fiscal, la energética y la laboral; orientó la economía hacia lograr una “macroeconomía sana y estable” a través de medidas dirigidas a las finanzas públicas sanas, con una política monetaria restrictiva y una política fiscal de reducción del gasto, al mismo tiempo que ofrecía continuar con los procesos de privatización, desregulación, simplificación administrativa y establecimiento de seguridad jurídica para los inversionistas, profundizando la integración económica en los términos anteriormente mencionados.

Su propuesta de política social de “desarrollo humano” se diferencia de las priístas sólo en el lenguaje, congruente siempre con la agenda del mercado y utilizando los conceptos neoliberales en boga: *inclusión social* y capital humano, haciendo uso de un recurso discursivo de derechos que no se tradujo por supuesto en su reconocimiento explícito ni en el marco normativo ni en las políticas aplicadas. Las medidas adoptadas continuaron con la segmentación - reduciendo todavía más la garantía de derechos de toda la población- y la procuración de mayor participación del capital privado en ámbitos nodales para la satisfacción de los derechos de la población.

**La creciente  
desigualdad genera  
“graves problemas  
sociales” y enormes  
deterioros en la  
formación del ahorro  
nacional, advierte el  
Conapo.**

34 Comentarios al Informe del Observatorio de la Conflictividad Social (enero-junio de 2006). Servicios y Asesoría para la Paz, AC.

35 Martínez Fabiola. “Creciente tensión social ante la desigual distribución de riqueza”. La Jornada, 10 de septiembre de 2006.

Como veremos en los ejemplos a continuación, en las leyes, iniciativas, programas, acciones que se enlistan, encontramos los indicios de un andamiaje institucionalizado que en la práctica perpetúan el incumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte del Estado. Diversas organizaciones, especialistas y académicos han desarrollado a profundidad los tópicos que señalamos, por lo que nos limitaremos sólo a resumir algunos de los planteamientos centrales para los propósitos de este balance.

### 2.1 Algunos ejemplos en programas, leyes y acciones de gobierno

#### “Oportunidades”

A la estrategia de desarrollo social de Vicente Fox se le denominó *Contigo*, que define cuatro líneas de acción que integra las políticas sociales del Gobierno Federal, para que los mexicanos, a través de su propio esfuerzo, logran “ampliar capacidades”: en la mano de obra (educación, salud y capacitación laboral), “proveer protección social” (salud y protección social), “generar opciones” (desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo) y “formar patrimonio” (vivienda y ahorro), con las mismas practicas de subsidio a la demanda, continuando “con una política de canalización de recursos de sobrevivencia y asistenciales, definidas por factores numéricos, más que establecer políticas amplias basadas en los derechos sociales”<sup>36</sup>.

Ejemplo paradigmático de ello, por ser “el programa” del sexenio, es *Oportunidades* -antes *Progresas* con Zedillo-, cuyo planteamiento discursivo enfatiza la promoción de “acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, para mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza en las instituciones”. Con el objetivo general de “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida”<sup>37</sup>. En pocas palabras, el objetivo es promover el acceso de los pobres al mercado, a través de subsidios al consumo y a la formación y mantenimiento de la mano de obra.

**Zonas y familias consideradas como “no prioritarias” son discriminadas en la aplicación de los apoyos; siendo población que también se encuentra en situación grave de pobreza queda fuera por no cumplir con los criterios del programa.**

Uno de los elementos que contravienen los derechos humanos, es la introducción de desigualdades en las comunidades donde aplica, entre quienes tienen hijos en edades escolares y quienes no los tienen, por el tipo de criterios que aplican

36 Informe Alternativo ante el Comité DESC, presentado por diversas organizaciones en junio de 2006.

37 Tomado de la página electrónica de *Oportunidades*: [www.oportunidades.gob.mx/transparencia/f6\\_archivos/Metas%20y%20Objetivos%20ene04.doc](http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/f6_archivos/Metas%20y%20Objetivos%20ene04.doc)

para quienes son beneficiarios, y discrimina en contra de los hogares más grandes, para los cuales el apoyo *per cápita* es menor en vista de los topes monetarios mensuales por familia<sup>38</sup>.

Para identificar a los beneficiarios de este programa, el gobierno de Vicente Fox propuso la nueva metodología de medición de la pobreza, que como ya hemos comentado, basa la medida de bienestar de la población únicamente en el ingreso por persona en los hogares<sup>39</sup> y selecciona a los que se encuentran en pobreza de capacidades (según datos oficiales de 2004, ascendían a 5.08 millones de hogares, cifra contradictoria a la ENEIGH de 2004 que refería que los hogares beneficiados por el *Oportunidades* ascendían a 3.47 millones). Son discriminadas zonas y familias consideradas como “no prioritarias” en la aplicación de estos apoyos, lo que significa discriminación para la población que también se encuentra en situación grave de pobreza pero que no cumple con esos criterios, quedando fuera del programa y sin encontrar otras posibilidades que puedan permitirles sobrevivir, amén de que rompe con la cohesión y el tejido social en las comunidades.

**En la práctica  
perpetúa el  
incumplimiento de  
las obligaciones de  
derechos  
humanos por parte  
del Estado.**

### Presupuesto público y reducción del gasto social

Acorde con la política de “finanzas públicas sanas”, tendencialmente el presupuesto público ha sido asignado mediante una política regresiva de limitaciones y restricciones al gasto social que afectan directamente las condiciones de cumplimiento progresivo de los derechos humanos, de acuerdo con el Artículo 2 del PIDESC: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Por el contrario, en el Gasto público ha priorizado el pago de la deuda externa e interna; al privilegiar el equilibrio de la inflación, el déficit presupuestal, el tipo de cambio y la balanza de pagos; promoviendo condiciones de inversión productiva y financiera para atraer y retener a grandes consorcios trasnacionales (mexicanos y extranjeros) así como para proteger a los bancos<sup>40</sup>.

La deuda interna pública ha sostenido una tendencia que inclina la balanza hacia fortalecer a los grandes capitales del sistema financiero y especulativos, como hemos mencionado páginas arriba. De hecho, los ahorros de los trabajadores, concentrados en las Administradoras de Fondo para el Retiro (Afores), son ocupados para financiar esta deuda y no para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores<sup>41</sup>.

38 Boltvinik, Julio.

39 1. La pobreza *alimentaria*, donde se ubican los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades de alimentación. El ingreso de este grupo estaría entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona; 2. La pobreza de *capacidades*, donde se ubican los hogares cuyos ingresos por persona son insuficientes para cubrir los gastos necesarios en salud y educación además de los de alimentación. En este grupo el ingreso va de 2.0 a 2.7 dólares diarios por persona; 3. La pobreza de *patrimonio*, incluye a los hogares cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer necesidades de consumo básico en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. El ingreso de estos hogares fluctúa entre 3.0 y 4.5 dólares diarios por persona.

40 Existen otras medidas de reducción del gasto público que impactan en el desempleo, en la pérdida de seguridad social y que incrementan el descontento de la población, como ejemplo tenemos el “Plan de austeridad y rendimiento” que consiste en un programa de “retiro voluntario” para disminuir las nóminas en el gobierno federal, pero para los empleados de base, quienes tienen sueldos bajos



La deuda por habitante se elevó de 23 mil 776 pesos en diciembre de 2000 a 34 mil 20 pesos en junio de 2006, lo que implicó 43 % más en el débito de cada mexicano. La deuda pública en total se elevó de 2.3 billones de pesos en diciembre de 2000 a 3.3 billones en junio de 2006 dada la política de financiar la falta de ingresos preferentemente con la deuda pública interna que con la externa. La mayor cantidad de recursos presupuestales se canalizaron a la banca y otros “saneamientos financieros” asumidos como deuda pública. El costo del rescate bancario tuvo un énfasis 32% mayor sobre las finanzas públicas en este sexenio que en el gobierno anterior. El monto presupuestal de los intereses pagados y por cubrir el rescate bancario, y otros de menor magnitud, sumará al menos 223 mil 607 millones de pesos, y se habrán pagado en el sexenio foxista, 261 mil 766.2 millones de pesos en intereses, comisiones y otros gastos generados con el endeudamiento del sector público sólo en 2006, la mayor cantidad de recursos destinada a este fin durante su sexenio<sup>42</sup>.

En contraste, de acuerdo con el Informe Alternativo DESCA<sup>43</sup>, el porcentaje del PIB invertido en desarrollo social ha permanecido estancado entre el 10 y el 10.1% a pesar de la evolución del porcentaje destinado a estas funciones<sup>44</sup>. De acuerdo con el sexto y último informe de gobierno de Fox, se destinó 62.8 % del presupuesto al gasto social, pero hay que resaltar que:

Primero, el análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal revela una tendencia a desfavorecer el gasto social mediante el subejercicio de los recursos asignados. En contraste, se advierte un sobrejercicio de recursos en programas o entidades fuera del gasto social, como en las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Gobernación<sup>45</sup>.

Por otra parte, no olvidemos la tendencia electorera del uso de la política social en la cultura política mexicana. Desde finales del 2005, Vicente Fox emprendió una campaña intensiva de difusión de la obra pública, definió dentro de sus estrategias del último año de gobierno “el combate a la pobreza extrema, salud, educación y vivienda”. Nada condenable si el enfoque sobre estos aspectos fuera desde una perspectiva de derechos y se implementaran de manera permanente y no sólo en época de elecciones.

**La deuda pública en total se elevó de 2.3 billones de pesos en diciembre de 2000 a 3.3 billones en junio de 2006**

En el último año del sexenio, la Cámara de Diputados, de la LIX legislatura, encabezada por los grupos de PRI y PAN, aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación con restricciones al gasto social, educativo, de salud y al campo. En cambio, ambos partidos privilegiaron recursos para el pago de deuda, por 261 mil 766 millones de pesos, de los que 36 mil 972 millones se destinarán a los banqueros. Para los programas de reconstrucción en los estados víctimas de *Stan*<sup>46</sup>, de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, los recursos simplemente sumaron 4 mil millones de pesos<sup>47</sup>.

y realizan las labores básicas, con el agravante de que de entrada está descartada la posibilidad de que el sector empresarial emplee a estos trabajadores del Estado que pierden su plaza. I En el extremo, existe una nómina con niveles elevados y con sueldos abismales en comparación a los trabajadores de base, donde es evidente la concentración de los ingresos y que no son parte del este “plan de austeridad”. Garduño, Roberto y González Amador Roberto. “Mil 980 plaza absorben 55% del presupuesto total de la Presidencia”. En La Jornada del 8 de noviembre de 2003.

41 Cabrera Morales Sergio. “Perversión en la política social”. Revista Memoria No. 169, marzo de 2003.

42 Zúñiga Juan A. “Se elevó 43% la deuda pública por habitante”. La Jornada, 6 de septiembre de 2006.

43 Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC en México, presentado ante el Comité DESC en marzo de 2006.



## Ley de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Otra ley regresiva, y por lo tanto violatoria de los derechos humanos, es la que aprobara el legislativo en diciembre de 2005, cuando la Cámara de Diputados aprobó la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, que posteriormente se envió al Senado para que hiciera lo mismo, y finalmente entró en vigor el 1o. de abril de 2006. El postulado de las finanzas públicas sanas y de equilibrio presupuestario (que recorta al presupuesto público para el gasto social), quedó asentado ya en una Ley que vulnera los derechos económicos y sociales en términos de la asignación presupuestaria. De acuerdo con el texto, se está imponiendo uno de los fundamentos de la actual política económica que como hemos sostenido, violenta estructuralmente derechos humanos, al imponer la estabilidad económica -a través del equilibrio presupuestario-, hasta llegar a “llevar al rango de ley disposiciones que coadyuven a lograr la estabilidad económica”.<sup>48</sup>

Esto significa el establecimiento, por Ley, del criterio del “equilibrio presupuestario” para el diseño e instrumentación de política económica (Ejecutivo y Cámara de Diputados), lo que viene a sumarse al hecho de haber convertido al control de la inflación en el único propósito de la política monetaria a cargo del Banco de México. Recordemos que este ha sido una de las trabas estructurales de este modelo económico que no facilita la correspondencia y progresividad de derechos humanos sociales y económicos principalmente, con la asignación presupuestaria para su realización hasta el máximo de recursos disponibles, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

Por otra parte, el artículo 16 de esta Ley es una limitante para el contrapeso que pudiera ejercer el Poder Legislativo ante el Ejecutivo, dado que establece que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, lo que significa que todos los programas que se discutan en la Cámara de Diputados

**El artículo 16 de esta Ley es una limitante para el contrapeso que pudiera ejercer el Poder Legislativo ante el Ejecutivo, ya que establece que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, cuya elaboración está en manos del Ejecutivo.**

44 p. 23 del Informe Alternativo.

45 Ibid.

46 En junio de 2006, a ocho meses del huracán, organizaciones sociales y de derechos humanos como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, el Servicio Internacional para la Paz y Alianza Cívica Chiapas, advirtieron que los lentos avances gubernamentales tanto en el proceso de reconstrucción de la infraestructura social (caminos rurales, puentes, clínicas, escuelas, etc), como en el reparto equitativo y oportuno de los apoyos oficiales, y en el desazolve de los cauces de los ríos, había provocado un incremento en la frecuencia y violencia de los brotes de inconformidad en las zonas de la Sierra y Costa de Chiapas, con más de 700 mil damnificados en los 41 municipios declarados oficialmente como zona de desastre. “La zona del Stan: Foco tojo social y electoral. Boletín de prensa de junio de 2006.

47 Garduño Roberto. “Cortes al gasto social en el PEF 2006”. La Jornada, 15 de noviembre de 2005.

48 El dictamen dice: “Esta Comisión concuerda en que con finanzas públicas sanas se evita el endeudamiento excesivo por parte del sector público; se propicia que los recursos financieros que genera la economía, así como los provenientes del exterior, puedan ser asignados a un gran número de actividades productivas; se facilita el acceso al crédito por parte de los particulares. *Esta política es un elemento que contribuye de manera significativa a generar crecimiento económico. A su vez, a través de una mayor recaudación derivada de dicho crecimiento y de una percepción más favorable de los contribuyentes respecto del manejo de las finanzas públicas, permite incrementos en los gastos públicos para mejorar la cobertura y la calidad de la educación, para atender la salud de cada vez más mexicanos y para brindar el impulso que requieren aquellos grupos de población con más carencias. Por tanto, las finanzas públicas sanas se reflejan en estabilidad, certidumbre y crecimiento económico. Finanzas públicas sanas no implica reducir la atención del gobierno en las tareas del desarrollo, por el contrario, es parte de un proceso para acrecentar las posibilidades del mismo.*” El

tendrán que someterse a dicho Plan, cuya elaboración está en manos del Ejecutivo. Por si fuera poco, otro elemento de grave preocupación es completamente adverso al principio de **universalidad** de los derechos humanos, en tanto que estipula que se elimina la posibilidad de los subsidios generalizados a la población, disponiendo también que el único modelo de política social posible en México es el de gasto focalizado a la población más pobre (artículo 74, 75). Con esto se abre la puerta, por ejemplo, para que la educación sólo sea gratuita (lo que conlleva un subsidio) para los que prueben que son pobres.<sup>49</sup>

### Reformas en el sistema de seguridad social

El derecho a la seguridad social, como hemos visto, es uno de los más vulnerados por el modelo económico. Al haber dejado de generar empleos formales, hay mayor cantidad de personas sin seguridad social, que implica además de servicios de salud, el pago para las y los trabajadores que por alguna causa se ven imposibilitados para trabajar (accidente, enfermedad, etc) y las pensiones cuando se retiran los trabajadores o para la viudez, etcétera, basado en un sistema solidario intergeneracional de sostenimiento. La constante reducción salarial de los trabajadores y la tendencia a la baja en la generación de empleos formales han tenido repercusiones no sólo en el poder adquisitivo, sino también en el nivel de las cotizaciones a las instituciones de seguridad social y en el número de cotizantes por pensionado.

El discurso oficial aduce que los costos laborales han traído al IMSS a una crisis, pero es más bien la baja asignación presupuestaria del gobierno y la reducción de los recursos vía las bajas cotizaciones, lo que ha llevado a una pérdida de ingresos del 70 por ciento en los últimos veinte años, amén de que no ha sido transparentada la información sobre un déficit por 259 millones de pesos de las administraciones anteriores, que deberán explicar las autoridades, quienes han tratado de ocultar que existen tanto los problemas de corrupción, desabasto y falta de rendición de cuentas por las irregularidades en la administración<sup>50</sup>. Su argumentación para concretar las reformas a las jubilaciones y pensiones es haciendo hincapié en que es insostenible mantener el sistema de seguridad social tal y como se venía realizando (sistema solidario intergeneracional)<sup>51</sup>, porque entre otras cosas, los trabajadores del IMSS tienen “demasiados privilegios” -no derechos ganados-, aunque poco hablan de los salarios de los altos funcionarios<sup>52</sup> y la impunidad que subsiste luego de las reiteradas denuncias de irregularidades en áreas estratégicas de la institución, entre las que se halla el abasto de medicamentos y las compras realizadas a empresas distribuidoras.

**El derecho a la seguridad social, es uno de los más vulnerados por el modelo económico.**

artículo 17 de la ley dice: “El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal... deberá contribuir al equilibrio presupuestario”.

49 Para más información, consultar: Julio Boltinik, en “Nueva ley neoliberal de presupuesto”, publicado en La Jornada, 16 de diciembre de 2005.

50 Cabrera Morales Sergio, Op Cit.

51 La desarticulación del sistema de ahorro para el retiro del IMSS desde la “Ley Zedillo” de 1995 acabó con la solidaridad intergeneracional. Ahora este sistema es individualizado, con el que cada trabajador ahorra para su propio retiro, al que se le suman bajos aportes del Estado o de los empresarios. Los trabajadores inscritos en alguna Afore que perciben entre uno y tres salarios mínimos deberán cotizar un mínimo de 25 años y cumplir con ciertos niveles de rendimientos para poder alcanzar la pensión mínima garantizada: un salario mínimo del DF., lo que equivale a 1, 400 pesos mensuales. Gracias a esta Ley, se generó un negocio muy lucrativo para las

**La reforma del seguro social se dirige a la coexistencia de diferentes sistemas de salud, basados en un sistema discriminatorio.**

Por otra parte, luego de seis años de haber privatizado el fondo de pensiones, las Afores, lejos de beneficiar a los trabajadores, han beneficiado a las instituciones financieras gracias a las altas tasas de interés que cobran a los trabajadores. Han beneficiado también a grandes empresas transnacionales, financiando sus proyectos por sobre los proyectos sociales<sup>53</sup>. En enero de 2005, se reformó la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro para crear dos fondos de inversión que destinen el dinero de los trabajadores hacia el mercado especulativo, poniendo en riesgo sus ahorros<sup>54</sup>.

Durante la administración foxista, con el ISSSTE se pretendió hacer lo mismo que con el IMSS. La iniciativa de reforma presentada al Senado en diciembre de 2005, por el líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) Joel Ayala, obliga a los trabajadores al servicio del Estado a

“ahorrar” en una Afore, y la cuantía de la pensión de los afiliados al ISSSTE sería sobre lo acumulado en la cuenta individual del trabajador (ya de por sí mermado por los bajos rendimientos y los altos cobros) y no sobre el 100 % del promedio salarial del último año laborado, lo que constituiría en un retroceso en términos del derecho a una pensión digna, de acuerdo con el derecho a la seguridad social y a los estándares de protección en materia de derechos humanos. Esta iniciativa de Ley es regresiva y atenta contra los derechos humanos de los trabajadores al servicio del Estado. Hasta el momento está frenada en el Senado.

La reforma del seguro social se dirige a la coexistencia de diferentes sistemas de salud, basados en un sistema discriminatorio de acuerdo a la capacidad de pago de los asegurados, lo cual hemos visto, está muy polarizada. Así, los pobres acudirían a un sistema “pobre” con deficiencias serias en la calidad de atención, medicamentos, infraestructura, incumpliendo con el derecho al nivel más alto de salud, y por otra parte hablaríamos de un sistema subrogado que abriría la incorporación del sector privado, con servicios de más calidad y más costosos para los trabajadores con mayores capacidades de pago. La distinción entre la población derechohabiente y la no asegurada es otro factor de desigualdad, más la inequitativa distribución de los recursos federales entre entidades federativas.

Como se ha referido, menos de la mitad de la población ocupada está incorporada a la seguridad social y las cifras en cada entidad varían. Los nuevos empleos generados no incorporan necesariamente a la seguridad social, lo que de acuerdo con las cifras que hemos señalado de desempleo y empleos informales, dejan a gran parte de la población sin la garantía del derecho a la salud. Esto significa que el Seguro Popular tendría que incorporar a la atención en salud pública a toda la población excluida del sistema de seguridad social, lo cual, como veremos enseguida, es prácticamente

administradoras de ahorros para el retiro, quienes por cada 100 pesos de ahorro de los trabajadores han recibido en promedio entre 20.55 y 24.88 pesos mensuales en este sexenio. La Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados de la LIX legislatura, reveló que la mayoría de los trabajadores inscritos en el Sistema de Ahorro para el Retiro, (SAR), corren el riesgo de no obtener pensión, y apenas podrán retirar los recursos de sus cuentas individuales. Sólo 5.7 por ciento de los que se encuentran registrados en alguna Afore recibirán pensión completa y el resto perderá su dinero, u obtendrá una cantidad menor a la esperada. Tomado de Leal, Gustavo; “EL ISSSTE frente a un títere de la “reforma” espejo”, en La Jornada, 21 de enero de 2006.

52 El titular actual del IMSS, Fernando Flores Pérez tiene un salario de 213 mil pesos mensuales, de acuerdo con la información de Gustavo Leal.

53 Informe Alternativo DESC, p. 51.

54 Ibid, p.52.

imposible dada la limitada asignación presupuestaria, las condiciones de infraestructura de las clínicas y hospitales públicos y el grave desabastecimiento de medicamentos en hospitales y centros de salud, amén de que no retomaría otros elementos sustantivos del derecho a la seguridad social.

### Ley General de Salud: Seguro Popular

En abril de 2003, el Congreso de la Unión aprobó, con 92% de los votos del Senado y 73% de los votos de la Cámara de Diputados, una reforma a la Ley General de Salud que estableció el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), cuyo brazo operativo es el Seguro Popular, que se había echado a andar en 2002 como un programa de la Secretaría de Salud y después se constituyó como el eje del sistema de salud para la población no asegurada, es decir la excluida del sistema de seguridad social (trabajadores por cuenta propia, desempleados, trabajadores del sector informal de la economía y personas que están fuera del mercado laboral). En teoría, el SPSS garantiza el acceso a cerca de 100 intervenciones, con sus respectivos medicamentos, que cubren más del 90% de las causas de atención ambulatoria y hospitalaria de las instituciones públicas del país, mediante un sistema de pago de cuota de afiliación, a excepción de las familias en pobreza extrema, y su financiamiento será tripartita entre el gobierno federal, los estados y las familias<sup>55</sup>.

No obstante y como hemos mencionado en el apartado anterior, el Seguro Popular representa la desigualdad de acceso a los derechos en el sistema de salud y además no cuenta con las condiciones para ofrecer una atención como la que teóricamente se propone, dado que enfrenta severos problemas de efectividad e instrumentación. Entre ellos resalta el que el cumplimiento de sus objetivos implica disponibilidad de calidad médica, recursos e infraestructura con los que no cuenta. El propio comisionado de Protección Social en Salud, Juan Antonio Fernández, admitió que uno de cada cinco centros de salud de la red del Seguro Popular (575 incluyendo clínicas, hospitales generales y de especialidades) no cuenta con las condiciones de dar el servicio a los pacientes, por lo que podrían ser retirados del servicio.<sup>56</sup> Su capacidad para atender a las poblaciones campesinas es muy reducida al introducir una serie de condicionantes que van desde la edad, el número de hectáreas de las que se disponga, y contar con una unidad de salud cercana, no obstante que la infraestructura en salud en el medio rural es muy limitada<sup>57</sup>.

Algunos de los secretarios estatales de salud confirman tener varios problemas con la instrumentación del Seguro Popular, entre la carencia de personal, una incorporación de número de familias que rebasa las capacidades en infraestructura hospitalaria y el abasto de medicamentos. Pareciera que es más importante para el gobierno federal hablar del número de familias incorporadas, sin reparar en los niveles de atención para dar cumplimiento al derecho a la salud. Hasta el momento, no se ha realizado una evaluación del programa, y tampoco está claro quién fiscaliza al Seguro Popular<sup>58</sup>.

55 El gasto público en salud en México, es uno de los más bajos en AL, en promedio, 5.8% del PIB a la salud, en contraste con países como Chile, Colombia y Uruguay que, con un nivel de desarrollo similar al de México, dedican 7.2, 9.6 y 10.9% del PIB a la salud, respectivamente. El promedio latinoamericano es de 6.9%. Con excepción de Estados Unidos, todos los países desarrollados financian su salud con recursos predominantemente públicos. En México, en contraste, más de la mitad de los recursos para la salud son privados y, además, provienen del bolsillo de las familias que las expone a pagos excesivos que son imposibles de anticipar por la naturaleza de las enfermedades y los accidentes. Dantés Gómez, Octavio. Seguro Popular de Salud, siete perspectivas. En Cuadernos de Salud Pública, del Instituto Nacional de Salud Pública, febrero de 2005.

56 Leal, Gustavo. ¿Seguro Popular: "garantía" para los pacientes?. Publicado en La Jornada, 1 de julio de 2006.

57 Leal Gustavo. "Diez evidencias sobre el caso del Seguro Popular". En Seguro Popular, Ideas para el debate. Grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. Junio de 2004.

58 De las irregularidades que se han hecho públicas se encuentran: *Aguascalientes*. Al decir de la Contaduría Mayor de Hacienda, mientras que el IMSS de la entidad carece de lo más indispensable, el Instituto de Salud del Estado (ISEA) mantuvo en bodegas -de 1999

**El Seguro Popular representa la desigualdad de acceso a los derechos en el sistema de salud y no cuenta con las condiciones para ofrecer una atención como la que teóricamente se propone.**

En general, el sistema público de salud está gravemente subfinanciado: los institutos de seguridad social y, particularmente, los servicios para la población abierta, que sólo disponen de 0.75 % del PIB para atender a un poco más de 50% de la población. Debido a ello, los servicios se han ido deteriorando severamente, y se ha dado un desabasto de insumos que son cruciales para la vida del paciente. La infraestructura, el equipamiento y el personal son insuficientes, particularmente en las entidades federativas con mayor pobreza (Guerrero, Oaxaca, la sierra de Puebla), pero también en algunos estados relativamente prósperos como el Estado de México y Veracruz. La promoción de la salud, prevención, detección y atención oportunas de las enfermedades son insuficientes<sup>59</sup>.

El Centro de Análisis e Investigación (Fundar) ha realizado análisis presupuestales que llevan a confirmar que las condiciones socioeconómicas del país –de atraso en infraestructura y marcada desigualdad entre estados– complican de entrada la puesta en marcha del Seguro Popular en los términos en los que éste se tiene contemplado. En realidad se trata de una transferencia

de responsabilidades del gobierno federal a los estados. Más aún, aquellos estados con mayor necesidad de contribuir al Seguro Popular por contar con mayor población abierta son también aquellos con menos recursos y posibilidades financieras. Esta situación de desventaja con el tiempo agudizará la presente brecha entre aquellos estados con menor y mayor grado de desarrollo<sup>60</sup>.

Con estas deficiencias estructurales, es previsible que no exista un real avance de la realización del derecho al nivel más alto posible de salud para toda la población. El presupuesto que alcanzó en 2006, lo confirma como un instrumento utilizable para efectos clientelares en plenas campañas electorales<sup>61</sup>.

hasta junio de 2005- 12 millones de pesos en medicamentos. El titular del instituto, Ventura Vilchis, aceptó que “hubo material que caducó, pero... el monto fue de la mitad”. De los 99 centros de salud del ISEA, 85 no tienen escrituras; los registros contables sólo reconocen tres; ha autorizado préstamos por 2.6 millones de pesos al hospital Hidalgo sin consultar al Consejo Interno, y ha perdido 12 demandas laborales con daños de cuatro MP. *Chiapas*. El hospital regional Rafael Pascacio Gamboa de Tuxtla, enfrenta un severo desabasto: anestesia, medicamentos, sábanas, jeringas, gasas, guantes, alcohol, bolsas, los cuales deben ser adquiridos por los pacientes. A sus quejas se suman las del personal médico: la insuficiencia de insumos se agrava día con día, lo que “demerita nuestra labor”. No sorprenden sus frecuentes protestas contra el gobernador Pablo Salazar Mendiguchía. Pero Jamez Gómez Mont, director de Atención y Calidad de la Atención del Instituto de Salud Estatal, tiene su propia opinión: “no hay recurso que alcance a cubrir los requerimientos ciento por ciento en los servicios. A la familia que pueda le pedimos que traiga los insumos que son más baratos”. *Guanajuato*. Mientras el gobierno panista -vía el ex secretario de salud, Ector Jaime Ramírez- emprendía una campaña masiva de afiliación con centros de salud todavía en obras, no hay suficientes hospitales para que “funcione” el Seguro Popular, mientras medicamentos, material quirúrgico, mobiliario, frigoríficos y equipos de cómputo y video se echan a perder a la intemperie desde enero de 2005. *Jalisco*. Una encuesta de salida a 250 jefes de familia de 13 centros de salud inscritos mostró que más de la mitad, 62 por ciento, de las afiliadas siguen costeano los medicamentos prescritos además de que, a 32 por ciento, no los protege de gastos mayores. Según el Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la U de G, “al incrementarse 90 por ciento la carga de trabajo”, las consultas médicas “se escasean” y seis de cada 10 médicos “refieren carecer de los materiales de curación”. *Yucatán*. Trabajadores de intendencia del Hospital Siquiátrico Yucatán (Mérida) denunciaron estar expuestos a todo tipo de agresiones de los pacientes pues las autoridades -encabezadas por José Antonio Dorantes- los obligan a cuidarlos, a pesar de que su única obligación es hacer la limpieza por 3 mil 500 pesos mensuales. Leal, Gustavo. *Ibid*.

59 Laurell Asa Cristina. Sistema de Protección Social en Salud – Seguro Popular. En Brugada, Clara. Coordinadora. “Seguro Popular ideas para el debate”. Coordinación Parlamentaria del PRD. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura. Junio de 2004.

60 Lara, Gabriel y Campos Rocío. El Seguro Popular, ¿a quiénes beneficia y a qué costo? En Brugada Clara, op cit.

61 En año electoral, la Ssa recibió en 2006 un presupuesto de casi 42 mil millones de pesos, de los cuales, 17 se destinan al Seguro popular, de acuerdo con el investigador Gustavo Leal.

Reglamento para la Ley General de Desarrollo Social

**El Ejecutivo, al proponer en el Reglamento de la ley, apunta, que todos los programas deben estar ser focalizados hacia la pobreza extrema, anulando la pluralidad de los modelos sociales que la LGDS presenta.**

El trabajo legislativo de partidos de oposición logró la creación y aprobación en enero de 2004, de La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que tiene por objeto asegurar legalmente la aplicación de los programas de compensación social y asistencial del gobierno en todo el país, así como regular el gasto destinado a este fin, vigilando que no sea utilizado con otros objetivos que no sean los sociales, como por ejemplo los electorales<sup>62</sup>.

Aunque la ley toma como base los derechos sociales consagrados en la Constitución, no los reconoce como tales, ni se basa en las obligaciones del Estado para hacerlos cumplir<sup>63</sup>. Por una parte tiene aspiraciones que involucran a diversos ámbitos del desarrollo social, como la generación de empleo e ingreso, el desarrollo regional y seguridad social, pero al mismo tiempo es también una ley exclusivamente para la Sedeso, a la que, por otra parte, dota de amplias facultades, que sólo puede cumplir en su propio límite de competencia, poniendo en riesgo el funcionamiento de la Comisión Intersectorial en la que participan otras secretarías que son sus similares y con las que se buscaría impulsar un desarrollo social más integral.

Aún y cuando en la LGDS hay logros como plantear normas presupuestarias (*candados*), que protegen el gasto social, impidiendo su reducción y garantizando su crecimiento en ciertas condiciones, su mayor contradicción está en su Reglamento que contiene disposiciones contrarias a lo estipulado en la propia Ley.

Un aspecto grave, que se desprende de la LGDS, es la propuesta que hiciera el Ejecutivo, al proponer en el Reglamento de la ley, que todos los programas deben estar ser focalizados hacia la pobreza extrema, anulando la pluralidad de los modelos sociales que la LGDS presenta. Dedicar todos los recursos que corresponden al desarrollo social (ramo 20) a la población en pobreza extrema, como hemos sostenido, implica desproteger a otros sectores de la población empobrecida que quedan fuera de los criterios aplicados por las autoridades. Es decir vemos una postura que se ha radicalizado en los últimos años, en los cuales se ha confundido desarrollo social con orientación exclusiva hacia los pobres y no como un campo que involucra a casi todos los sectores<sup>64</sup> y donde la población que está en riesgo de caer en pobreza queda desprotegida.

62 La ley establece que el presupuesto federal destinado a este rubro y su distribución per cápita no sea inferior en términos reales al del año fiscal anterior. "Ley General de Desarrollo Social", La Jornada, 27/01/06, Miguel Concha

63 Concha, Miguel. "Ley General de Desarrollo Social". La Jornada, 27 de enero de 2004.

64 "El desarrollo social es, por naturaleza, intersectorial y multisectorial. A diferencia de la agricultura, educación, salud, que son sectores, campos "verticales" de acción, el desarrollo social es un campo "horizontal", que cruza casi todos los sectores, como lo son también la ciencia y la tecnología y la información estadística." (Boltvinik, Una ley para el Plan de la CND)



## Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte–ASPAN

El 23 de marzo de 2005, Vicente Fox junto con los presidentes de los Estados Unidos y Canadá anunciaron la puesta en marcha de la “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte”– ASPAN. La declaración conjunta de los tres presidentes dice: “En un mundo que evoluciona rápidamente, debemos construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer a nuestras empresas más competitivas, y a nuestras economías más sólidas”<sup>65</sup>.

Definido oficialmente como un “proceso permanente” para una “mayor integración de América del Norte”, el ASPAN impone objetivos en una doble agenda, una de “Prosperidad” y una de “Seguridad”. Para la primera pone como objetivos para promover el crecimiento económico, competitividad, calidad de vida, a través de “una agenda concreta enfocada a: i) aumentar la productividad; ii) reducir los costos del comercio y los costos de transacción; y iii) promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con nuestro medio ambiente; la creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando a la vez el comercio de productos agrícolas; y la protección de nuestra población contra enfermedades.

Para la segunda, menciona que el objetivo es “desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones para: i) Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas; ii) Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y iii) Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas.

Este proceso de integración económica, llamado también “TLCAN Plus”, fue acordado por el presidente Fox sin información previa y sin consulta a la sociedad, además de que no pasó tampoco por los legisladores dado que argumenta ser un acuerdo administrativo y regulatorio. Este tipo de integración, sin darle la forma de acuerdo o tratado sino a través de la firma de “regulaciones”, busca profundizar el modelo económico hegemónico, con todas las secuelas que ha traído para los derechos humanos, sobre todo de las poblaciones empobrecidas. De acuerdo con organizaciones que ya han comenzado a documentar y analizar aspectos relativos al ASPAN, el primer objetivo, que es la construcción de un perímetro de seguridad, ya se dio y está en la etapa de consolidación. Posteriormente vendrá la construcción de un nuevo espacio económico, empezando con la unión aduanal, dando paso al mercado común, para luego llegar a la unión monetaria y económica<sup>66</sup>.

**El “TLCAN Plus”, fue acordado por el presidente Fox sin información previa y sin consulta a la sociedad.**

65 Declaración conjunta del Presidente Vicente Fox Quesada, el Presidente George W. Bush y el Primer Ministro Paul Martin, en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005- [www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm](http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm)

66 El TLCAN Plus también llamado ASPAN (Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte): El futuro que las elites prevén para México, Canadá y Estados Unidos. CIEPAC, 27 de julio de 2005.



Organizaciones civiles, sociales y de trabajadores, han cuestionado al gobierno del presidente Fox sobre el ASPAN, sin haber obtenido respuesta.. Previendo que el acuerdo, así como se ha visto con el TLCAN, está orientado hacia la agenda de los grandes empresarios y hacia una integración subordinada de todo el continente. “Bajo el pretexto de proteger a los ciudadanos de la amenaza terrorista y para facilitar el comercio, esta iniciativa implicaría medidas drásticas como una integración más profunda de los mercados de energía Norteamericanos, el trato “armonizado” de inmigrantes, refugiados o turistas extranjeros, y la creación de políticas de seguridad comunes. Esto también promueve pasos hacia estándares armonizados, al gusto de las empresas trasnacionales, en áreas de salud pública, inocuidad alimentaria y medio ambiente”<sup>67</sup>.

### Reforma Fiscal

La reforma fiscal, aunque no pasó, refleja las recomendaciones del BM y la OCDE, en tanto que la propuesta se hizo con base en el modelo que se ha venido exigiendo al gobierno como parte de los programas de ajuste estructural y que los gobiernos priístas habían dejado pendientes, consistente en la aplicación generalizada de un impuesto al consumo, con exención a las actividades del gran capital. La lógica detrás de esto es que las prerrogativas fiscales al capital “promueven el empleo y la productividad económica”, y que el ingreso por concepto del gravamen generalizado iría a dar a programas sociales de combate a la pobreza. Sin embargo, en términos prácticos el peso recaería en las capas medias y bajas de la población, quienes dependen mucho del subsidio al consumo pero que no entran en el *Oportunidades*.

La visión propuesta fijaba las tres vertientes del ajuste en la materia: Tributaria, presupuestal y financiera. En materia tributaria se propuso la ampliación de la base tributaria, medida consistente en, por un lado incorporar a la economía informal y, por otro la aplicación generalizada del IVA a una tasa del 15 por ciento. La propuesta cancelaba las exenciones en servicios financieros y atención médica, educación, periódicos, libros, revistas, transportes, agricultura, pesca y ganadería. Como mecanismos compensatorios “para los más pobres” se propusieron subsidios vía el Progres-a-Oportunidades, en el ámbito rural, y con créditos al salario en las ciudades.

A pesar de que posteriormente se bajó al 10 %, diversas organizaciones de defensa de derechos humanos nos pronunciamos en contra de la pretensión de aprobar la iniciativa y aplicar una tasa general de IVA de 10 % que tendría una afectación directa en la atención médica, venta y alquiler de vivienda, servicios educativos -incluyendo transporte, libros de texto y colegiaturas-, y actividades culturales, agudizando todavía más el deterioro en la calidad de vida de la población en situación de pobreza por el impacto negativo en sus ingresos que generaría la propuesta que impulsaba la disminución de impuestos en los productos que ocupan un mayor porcentaje de los ingresos de los sectores acaudalados y aumenta los impuestos en los productos de la mayor designación de ingreso de los que viven en pobreza.

Por otra parte, en septiembre de 2004, el Ejecutivo federal envió un paquete de reformas al Congreso entre las que se encontraba la relativa a gravar con el impuesto sobre la renta todas las prestaciones sociales. La Cámara de Diputados rechazó la propuesta, no obstante, en la Cámara de Senadores el proyecto fue modificado y la propuesta es retirada del articulado de la ley para agregarse a los artículos transitorios, con los que de vuelta en la Cámara de Diputados, se aprueba

67 “Vicente Fox primero debe explicar cuál seguridad y cuál prosperidad para los mexicanos en el ASPAN”. Boletín de prensa de, 27 de marzo de 2006, firmado por RMALC, Alianza Social Continental, y otros.

esta reforma que grava a las prestaciones sociales con el ISR, a cambio de un subsidio al empleo que paulatinamente iría disminuyendo hasta desaparecer en el año 2016.

De acuerdo con el Centro de Reflexión y Acción Laboral, esta reforma es regresiva a los Derechos Humanos Laborales debido a que con esta modificación se verán lesionados de manera sistemática derechos conquistados por los trabajadores, tratando de hacer renunciar a través de una ley, a derechos adquiridos a través de luchas sindicales, tales como reparto de utilidades, aguinaldo, prima vacacional, prima dominical, entre otros, que durante muchos años estuvieron exentos del pago de impuestos y ser complemento de los bajos salarios que perciben los trabajadores, quienes cargarían con el cobro de impuestos a costa de sus prestaciones sociales, sin que se tomen las medidas necesarias para que las grandes empresas paguen las deudas millonarias que tienen con el fisco.

### Decreto de estímulo fiscal a empresarios

**El presidente Fox decidió conceder un nuevo privilegio fiscal a empresas que venden o importan jugos, néctares y otras bebidas, agua natural incluida, a no pagar, desde el 20 de julio, el impuesto al valor agregado (IVA).**

A menos de quince días después de las elecciones del 2 de julio, y en medio del conflicto postelectoral, el presidente Fox decidió conceder un nuevo privilegio fiscal a un buen número de empresas que venden o importan jugos, néctares y otras bebidas, agua natural incluida, a no pagar, desde el 20 de julio, el impuesto al valor agregado (IVA). Empresas que por cierto, participaron abiertamente en la campaña del miedo en contra de uno de los candidatos presidenciales. Amparado en las facultades que le concede la Constitución, el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Vicente Fox hizo a un lado al Congreso —el que, por ley, debe decidir en materia de ingresos públicos—, y emitió un decreto, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2006, mediante el cual “se les otorga un estímulo fiscal a los importadores o enajenantes de jugos, néctares, concentrados de frutas o de verduras y de productos para beber, en los que la leche sea un componente que se combina con vegetales, cultivos lácticos o lactobacilos, edulcorantes u otros ingredientes, tales como el yogurt para beber, el producto lácteo fermentado o los licuados, así como de agua no gaseosa ni compuesta, cuya presentación sea en envases menores de diez litros”<sup>68</sup>.

68 “El estímulo fiscal consistirá en una cantidad equivalente al 100% del impuesto al valor agregado que deba pagarse por la importación o enajenación de los productos antes mencionados...”. Entre ellas, Jumex y PepsiCola (a través de Sabritas) que, entre otras, financiaron los spots de radio y televisión (la propaganda negra) contra el candidato de la coalición Por el Bien de Todos. Jumex es uno de los líderes en el mercado de jugos y néctares; tiene siete subsidiarias (una de ellas en Estados Unidos), y elabora y vende las marcas Pau Pau, Ami, Jumex Sport, Nautix, Unifresco, y una amplia variedad de jugos y néctares. Sabritas es subsidiaria de PepsiCola, que también elabora agua embotellada y el agua de sabor Be-Light. En realidad, no son pocas las empresas beneficiadas por la virtual exención del pago del IVA. Las que encabezan el comercio de agua embotellada son Danone (Bonafont y Evian), CocaCola-Femsa, con Ciel y Electropura; Nestlé (en el mismo caso de Danone), con agua Santa María; Kraft, con AguaFiel y C-light; PepsiCola, con Be-Light.. Otras empresas que inundan el mercado y que han enfatizado en el agua no gaseosa pero con sabor: Peñafiel, Jumex, Geupec, Gatorade y las tiendas Wal-Mart y Chedraui, con marcas propias. En lácteos (yogures, licuados y similares), sin duda, los líderes son Lala, Alpura, Nestlé, Sigma (subsidiaria de Femsa, que elabora Yoplait), Kellogs y Yakult. Citado de Acosta Córdova Carlos. “Cero IVA a patrocinadores de Calderón”. Apro, 18 de agosto de 2006.

### Discriminación ambiental por una laxa legislación

Las corporaciones y los gobiernos a menudo deciden que el impacto ambiental que generan sus actividades industriales sean soportados por algunos sectores en mayor medida que otros y de manera diferente. En relación con Estados Unidos, México se encuentra en una situación de inequidad evidente de muchas formas. La legislación ambiental mexicana es permisiva para que este tipo de situaciones dejen desprotegida a la población mexicana, y son, de facto, discriminaciones ambientales implícitas.

En 2004, después de que habitantes de Vallejo (California), Oxnard (Maine) y Eureka (Alabama), en Estados Unidos, rechazaran la instalación de plantas de regasificación de gas natural licuado por sus impactos ambientales, alto riesgo para la población por la explosividad, y porque no representaría un beneficio para la zona -ni siquiera en términos laborales-; las empresas transnacionales Sempra-Shell y Chevron-Exxon comenzaron a presionar para instalar en Baja California los complejos similares para generar energía eléctrica que enviarían a Estados Unidos, bajo los característicos argumentos de “beneficios económicos” como la inversión directa, que se fomentaría un nuevo desarrollo industrial, comercial y residencial en toda la región, lo que ayudaría al crecimiento económico con la construcción de un importante proyecto de infraestructura, etcétera.

Greenpeace advirtió que de aprobarse, los complejos se establecerían en zonas que cuentan con algunos de los ecosistemas mejor conservados y que albergan especies de flora y fauna catalogadas como de protección especial, amén de que las autoridades estarían avalando situaciones de discriminación ambiental<sup>69</sup>. De acuerdo con Greenpeace, la política energética de México carece de una visión a mediano y largo plazos y no es integral, porque además de los costos ambientales y sociales, no abatiría la dependencia y nos convertiría en maquila de energía de Estados Unidos. “La estrategia del secretario de Energía Felipe Calderón para resolver nuestros problemas energéticos es acatar las solicitudes de compañías transnacionales y aumentar las importaciones de combustibles fósiles en lugar de diversificar las fuentes que utilizamos para producir energía”<sup>70</sup>.

**A inicios de 2006  
ocho proyectos de  
terminales de  
almacenamiento y  
regasificación de  
gas natural licuado  
se encontraban en  
diferentes niveles de  
avance.**

En enero de 2005, la Chevron Texaco informó que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgaron las autorizaciones respectivas para la construcción de la planta de procesamiento de gas natural, que estará ubicada a 13 kilómetros mar adentro de las costas de Baja California, contiguo a las islas Coronado. Organizaciones ecologistas presentaron un recurso de revisión contra la aprobación de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) realizada por la transnacional<sup>71</sup> y exigieron a las autoridades revertir la autorización de la MIA, dado que “no hace uso de la mejor ciencia disponible, omite información determinante para la evaluación correcta de impacto ambiental y tiene severas fallas metodológicas. Esto significa que no tiene valor como instrumento para tomar la mejor decisión en términos de identificación exhaustiva y completa de los impactos ambientales, su prevención y mitigación,

69 Greenpeace México. Boletín de prensa 0416. 19 de marzo de 2004.

70 Greenpeace México. Boletín de prensa del 24 de mayo de 2004.

71 Rodríguez Israel. Greenpeace: irregular autorización a planta gasera en islas Coronado. La Jornada, 9 de enero de 2005.

así como el análisis de alternativas e impactos acumulativos. Por otra parte, mientras son inciertos los beneficios socioeconómicos prometidos por el proyecto, es real el riesgo para una serie de actividades económicas sustentables - acuicultura, educación e investigación ambiental, ecoturismo y pesca ribereña comercial y deportiva- que han convivido por décadas en armonía con la conservación ambiental del sitio”.

No obstante, dado el endurecimiento en las regulaciones ambientales en Estados Unidos, y en contraste con la laxitud de las leyes ambientales en México, a inicios de 2006 ocho proyectos de terminales de almacenamiento y regasificación de gas natural licuado se encontraban en diferentes niveles de avance, entre ellas la de Ensenada, Baja California. El proyecto está programado para comenzar operaciones en 2008 y exportar el energético a Arizona<sup>72</sup>.

### 3. Conclusiones con base en el derecho internacional de los derechos humanos

Lo que hemos tratado de evidenciar, son algunas de las formas en las que el modelo económico se ha ido instrumentando en nuestro país, pero particularmente cómo se ha ido profundizando en este sexenio, mencionando tanto sus características generales, así como a través de algunas leyes, programas, acciones en materia económica y social. Es muy grave que los contenidos y la orientación de las mismas, violen estructural y sistemáticamente los derechos humanos de amplios segmentos de la población en México, sobre todo de aquellos que viven en condiciones de pobreza y desigualdad, sin que el Estado mexicano considere siquiera que esta violencia estructural y los mismos procesos de empobrecimiento constituyen ámbitos en los que tiene obligaciones concretas, que en mucho han contribuido a delinear los desarrollos que los mecanismos de los Sistemas Universal e Interamericano han realizado.

**Es preciso  
armonizar el  
funcionamiento  
del Estado mexicano  
con el derecho  
internacional de  
los derechos  
humanos.**

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, los tratados y convenios internacionales, por su naturaleza jurídica, son vinculantes para el Estado mexicano, en virtud de la firma del Presidente, su ratificación por el Senado y posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación. Es preciso armonizar el funcionamiento del Estado mexicano con el derecho internacional de los derechos humanos y buscar que las políticas de Estado consideren en sus ámbitos respectivos y aún entre ellos, la realización de los derechos de las personas y comunidades.

Por ahora, y a pesar del intenso activismo de la administración foxista en este campo, que por cierto lo ha llevado a ocupar la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la perspectiva de derechos humanos ha estado ausente de sus políticas internas y externas en relación al modelo económico y a la perspectiva de desarrollo, con

<sup>72</sup> De acuerdo con el *Perfil Energético de América del Norte II 2006*, difundido por la Secretaría de Energía, se reconoce que para que Estados Unidos pueda acceder al GNL de manera significativa, se necesita desarrollar capacidad de recepción en Canadá y México, así como expandir la capacidad disponible en Estados Unidos. El análisis elaborado por el Grupo de Trabajo de Energía para América del Norte y el Grupo de Trabajo de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, admite que la expansión del GNL enfrenta por lo menos dos obstáculos principales, uno de ellos, el que “los proyectos de terminales de importación de GNL a menudo enfrentan preocupaciones locales acerca del ambiente y la seguridad, así como cuestionamientos por la pérdida de valor de las propiedades”. La Jornada, 27 de febrero de 2006.

un claro énfasis comercial, que como consecuencia ha acarreado un deterioro cada vez mayor de las condiciones de vida de amplios segmentos de la población en el país, que ante el proceso de empobrecimiento al que se ven sometidos, están también violentados en sus derechos y libertades para configurar su proyecto de vida.

Al respecto de la confrontación entre el derecho comercial-mercantil y el derecho de los derechos humanos, la Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 103 ha establecido que “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”. En la misma, se establece que los Estados que tienen “... fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”, y se comprometieron a “...crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional...”<sup>73</sup>. Se comprometieron a promover las “...condiciones de progreso y desarrollo económico y social... y ... el respeto universal a los derechos humanos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”<sup>74</sup>. Para llevar a cabo estos propósitos, todos los países se “...comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización...”<sup>75</sup>.

**En la administración  
foxista *la perspectiva  
de derechos humanos*  
ha estado ausente de  
las políticas internas y  
externas *en relación  
al modelo  
económico y a la  
perspectiva de  
desarrollo, con un claro  
énfasis comercial.***

En el documento “Los Derechos Humanos en los Procesos de Integración Económica en las Américas” se ha desarrollado un apartado explícitamente referido a la forma en la que los Estados, no se han sujetado a los principios fundamentales del Derecho de los derechos humanos que impone las obligaciones que los Estados no deben omitir al momento de asumir compromisos comerciales. Obligaciones que derivan tanto del Sistema de protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, como del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos, a las cuales se hace una detallada referencia en el documento ya citado anteriormente.

La Corte IDH ha establecido que “si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana” (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985).

Los datos que hemos presentado en este balance han pretendido servir de marco para mostrar que los cambios que el Estado ha venido implementando en más de veinte años de aplicación del modelo de desarrollo, han provocado que millones de personas vivan sometidas a condiciones de pobreza de derechos humanos debido a que la concepción de

73 Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Carta de las Naciones Unidas”, segundo y tercer párrafos, preámbulo.

74 Carta de la Naciones Unidas, art. 55.

75 Ibid, art. 56

desarrollo privilegia las relaciones económicas establecidas en esferas que trascienden al Estado mexicano. De acuerdo con el artículo 1 del Derecho al Desarrollo:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

Por otra parte, sobre la **concepción de pobreza** que aplica el Estado mexicano como base de sus políticas de combate a la misma, señalamos que el Estado mexicano ha omitido reconocer los principios de universalidad, interdependencia y no discriminación que sostiene el derecho internacional de derechos humanos y que además fundamenta erróneamente en los ingresos esta concepción. Como hemos visto, esto ha llevado a establecer políticas ineficaces para revertir la situación de pobreza, y para mantener vigentes los derechos de las personas empobrecidas -no sólo de aquellas en pobreza extrema-, sino de todas las que se encuentran en pobreza de derechos fundamentales como a la alimentación adecuada, al nivel más alto de salud, a una educación gratuita y de calidad, de acceso a agua potable de manera permanente y para uso doméstico, a una vivienda adecuada, a un trabajo estable y bien remunerado, a la seguridad social, etcétera, para que la población tenga mecanismos accesibles para reclamarlos al Estado.

Esta situación está contraviniendo lo establecido en la Declaración sobre “La pobreza y el PIDESC”, aprobada el 4 de mayo de 2001,<sup>76</sup> el Comité DESC, cuyo concepto de pobreza refleja la naturaleza individual e interdependiente de todos los derechos humanos, a partir del cual la pobreza se define como una condición humana caracterizada por la sostenida y crónica privación de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado y otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

Resaltan también tres características fundamentales del marco normativo internacional de los derechos humanos que son necesarias para que las estrategias de los países para combatir la pobreza sean garantes de los derechos:

- i) *Abarcar todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo*: “todos los derechos son igualmente importantes como medios para lograr que todas las personas puedan vivir con libertad y dignidad”;
- ii) *la no discriminación y la igualdad*: “a veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer lo que creen, o vivir donde viven. La discriminación puede generar pobreza, del mismo modo que la pobreza puede generar discriminación; la

**El Estado mexicano  
ha omitido  
reconocer los  
principios de  
universalidad,  
interdependencia y  
no  
discriminación  
que sostiene el derecho  
internacional de  
derechos humanos.**

<sup>76</sup> El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) entró en vigor en México el 23 de junio de 1981. Según el artículo 133 Constitucional, el PIDESC forma parte de la legislación nacional, ya que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado son, junto con la propia Constitución y las leyes del Congreso Federal, ley suprema de toda la nación.



**Las políticas implementadas *no reconocen* la condición de sujetos de derechos a la población atendida, sino como beneficiarios de la generosidad del Estado.**

desigualdad puede estar asentada en las instituciones y profundamente enraizada en los valores sociales que conforman las relaciones en los hogares y las comunidades”;

*iii) incluye el derecho que tienen las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas: “aunque unas elecciones libres e imparciales son un componente básico del derecho a participar, no bastan para garantizar que quien vive en condiciones de pobreza disfrute del derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan su vida”<sup>77</sup>.*

Por si fuera poco, las políticas implementadas no reconocen la condición de sujetos de derechos a la población atendida, sino como beneficiarios de la generosidad y asistencialismo del Estado, y más grave aún, dejando de lado el reconocimiento normativo de los derechos involucrados en estas políticas con

base en los estándares construidos por la comunidad internacional. Al respecto, la Declaración del Comité DESC sobre Pobreza arriba citada, es muy clara al recordar a los Estados que de acuerdo a la Observación General No. 3, aprobada en 1990, se confirma que los Estados Partes tienen una “obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos” enunciados en el Pacto. Y “las obligaciones esenciales tienen un papel fundamental en las políticas nacionales e internacionales de desarrollo hasta en las estrategias para combatir la pobreza”.<sup>78</sup>

La tendencia a profundizar la instauración de un marco normativo a través de las políticas económica y social de las características señaladas, que tienden a la focalización de los programas como hemos visto en los últimos cuatro sexenios, más la intención de reglamentarla como único modelo de combate a la pobreza es contraria a la **universalidad** de los derechos para toda la población. Si bien es cierto que estas medidas han llevado atención a poblaciones en situación de pobreza extrema o de indigencia, que anteriormente no eran objeto de atención en la política social, esto ha implicado una **regresión** en términos de los derechos que tendrían que ser **progresivos** para toda la población, dado que como se ha observado, hoy el acceso a ciertos servicios que son fundamentales para garantizar derechos están condicionados al pago y de acuerdo con ello es la calidad de los mismos, estableciendo de facto una doble **discriminación** en contra de la población que por un lado no es beneficiaria de los programas focalizados, y que por otro lado tanto el acceso y la calidad del derecho depende de sus capacidades de pago, que por si fuera poco está muy mermada dada la situación que hemos descrito.

La Convención Americana, en el artículo 26, en el capítulo denominado “Desarrollo Progresivo”, afirma que los Estados partes se comprometen a adoptar las providencias necesarias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y culturales, contenidas en la Carta de la OEA. Esto implica que no se pueden adoptar reglas en su contra.

77 E/C.12/2001/10.

78 E/C.12/2001/10. Párrafos 15 y 17.



El artículo 1 del Protocolo de San Salvador establece que las medidas adoptadas por los Estados partes deben lograr progresivamente y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en dicho protocolo, en consecuencia, no estaría permitido crear leyes o interpretarlas de manera que representen un retroceso en las conquistas sociales. (Cfr. Informe No, 100/01, caso 11.381, Milton García Fajardo y otros, Nicaragua, 11 de octubre de 2001).

Es muy importante mencionar que la Corte Interamericana ha afirmado que el artículo 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de DESC “Protocolo de San Salvador” sólo permite establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, “mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos” (Caso “Cinco Pensionistas” vs Perú, sentencia del 28 de febrero de 2003).

Para la Corte IDH, los DESC tienen una dimensión individual y colectiva y su desarrollo progresivo, sobre el cual se ha pronunciado el Comité DESC, que se debe medir en función de la creciente cobertura de los DESC en general y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social. (Caso cinco pensionistas vs Perú. 28 de febrero de 2003).

La Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos adoptada en Viena en 1993, afirma explícitamente que el carácter universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales no admite dudas, y afirma que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes entre sí”.

Es por ello que ante las desigualdades de ingreso y de posibilidades de ejercicio de los derechos humanos para satisfacer las necesidades fundamentales de las personas empobrecidas, los derechos humanos siguen deteriorándose a medida que la liberalización comercial se profundiza en nuestro país, con medidas regresivas a los derechos humanos. Citando a Miloon Kotari, Relator de Vivienda de la ONU: “Es hora de reconsiderar las políticas económicas y sociales internacionales vigentes y reafirmar nuestro compromiso con los principios y las normas de derechos humanos que ofrecen el único paradigma real para mejorar la vida de millones de pobres”.

Tal como lo establecen las organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los DESCA en México 1997-2006, quienes elaboraron el Informe Alternativo al IV Informe Periódico del estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC: “{...} mientras no exista voluntad política para revisar y reorientar la política económica y la política social con un enfoque basado en los derechos humanos, la pobreza, la desigualdad y la exclusión seguirán representando negaciones sistemáticas de los DESCA para más de la mitad de la población mexicana que vive en estas condiciones”.

**Los derechos humanos  
siguen  
deteriorándose a  
medida que la  
*liberalización  
comercial se  
profundiza en  
nuestro país.***

#### 4. Informes y recomendaciones del Sistema Interamericano y el Sistema Universal relativos

Reiteradamente, tanto la Comisión Interamericana como el Comité DESC han hecho observaciones y recomendaciones al Gobierno mexicano que llaman la atención sobre la situación de pobreza en el país y las necesarias medidas que se deben aplicar para facilitar el acceso de la población a sus derechos:

En su informe de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al Estado mexicano:

- Que incremente las inversiones en el área de la salud, con el objetivo de garantizar a **toda la población** el acceso a los servicios básicos.
- Que continúe las inversiones y mejore las condiciones, en general, en el sector de la educación, con el propósito de aumentar los índices de atención escolar, y desarrollar programas específicos de alfabetización para los **adultos e indígenas**.
- Que **expanda los servicios básicos de infraestructura doméstica o servicios públicos básicos** (agua potable en tubería, alumbrado eléctrico, servicios sanitarios), a **la totalidad** de las viviendas urbanas, y que preste particular atención al desarrollo de la infraestructura en zonas rurales.

En los motivos de preocupación y las recomendaciones del Comité DESC al Estado mexicano en 1999, señala:

- Al Comité le preocupa la **privatización del régimen de seguridad social**, que podría privar de ciertas prestaciones a quien no pueda hacer aportaciones a una cuenta particular de pensión, como los desempleados, los subempleados, los obreros de más escasos ingresos y quien trabaja en el sector no estructurado (párrafo 24).
- Al Comité le preocupa también **el modo regional desequilibrado** del Estado Parte de arrastrar diversos problemas económicos y sociales que prevalecen en los sectores más abandonados y vulnerables de la sociedad mexicana.
- El Comité lamenta que, a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos en México, especialmente la marcada baja del nivel de la inflación, la **Comisión Nacional de Salario Mínimo no ha ajustado al alza el salario mínimo [...]**.
- El Comité pide al Estado Parte que, **al negociar con instituciones financieras internacionales y aplicar programas de ajuste estructural y políticas macroeconómicas** que afecten al servicio de la deuda externa, la integración en la economía mundial de mercado libre, etc., **tenga en cuenta sus consecuencias para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales**, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad (párrafo 34).
- El Comité recomienda que el Estado Parte siga **intensificando sus esfuerzos para aliviar cualesquiera efectos negativos que pudiera tener la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte** sobre ciertos sectores vulnerables de la población (párrafo 35).

**Preocupa al Comité  
DESC la  
*privatización* del  
régimen de  
seguridad social.**

Desde 1994, en las observaciones finales del Comité a México (E/C.12/1993/16) con motivo del Segundo Informe Periódico del Estado mexicano, los expertos recomendaron que el Estado parte “adoptara medidas enérgicas para aliviar las consecuencias negativas que el Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá, los Estados Unidos y México pudiera tener para el disfrute de los derechos previstos en el Pacto” (párrafo 11); asimismo, señalaron que era necesario “garantizar que los programas de ajuste estructural se formularan y aplicaran de manera que ofrezcan redes de seguridad adecuada para los sectores vulnerables de la sociedad a fin de impedir el deterioro del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales que protege el Pacto” (párrafo 16).

**Los expertos recomendaron que el Estado parte “adoptara medidas enérgicas para aliviar las consecuencias negativas que el Acuerdo de Libre Comercio...”**

- “El Comité exhorta al Estado Parte a **abordar las causas estructurales de la pobreza en México y a ajustar sus programas sociales en consecuencia.** Además, el Comité pide que el Estado Parte incorpore a la **sociedad civil en general y a los grupos asistidos en particular en la planificación, aplicación y evaluación de esos programas**”.

En 2006, el Comité DESC vuelve a manifestar como motivos de preocupación:

- El Comité observa con preocupación que aproximadamente el 40% de la población activa, según las informaciones disponibles, trabaja en el sector no estructurado.
- Preocupa al Comité que sean **bajos los salarios mínimos** del Estado Parte, sobre todo los de las mujeres y los indígenas.
- El Comité manifiesta su profunda preocupación por las **malas condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas, frecuentemente mal remunerados o no remunerados, o desprovistos de prestaciones de seguridad social o vacaciones pagadas,** que a menudo trabajan con contratos de jornaleros o como miembros de la familia no remunerados.
- Preocupa al Comité que el **plan de seguro de desempleo del Estado Parte sólo comprenda el cese en el empleo a una “edad avanzada”.**
- El Comité observa con preocupación que, **pese al programa Seguro Popular, aproximadamente la mitad de la población del Estado Parte no tiene derecho a la seguridad social ni a la asistencia social.**
- El Comité reitera su profunda preocupación por el hecho de que, **pese a los esfuerzos del Estado Parte encaminados a reducir la pobreza,** más de 40 millones de personas sigan viviendo en la pobreza, en particular los miembros de las **comunidades indígenas y otros individuos y grupos desfavorecidos y marginados, como las mujeres indígenas, los trabajadores agrícolas, los trabajadores del sector no estructurado y las personas de edad.**
- El Comité también está preocupado por la **distribución desigual de la riqueza** entre los Estados del norte y los del sur y entre las zonas rurales y las urbanas del Estado Parte.

Y emite las siguientes recomendaciones:

- El Comité recomienda al Estado Parte que **regularice gradualmente la situación de las personas que trabajan en el sector no estructurado** y que continúe y amplíe sus programas de colocación y su apoyo financiero para las personas en busca de un empleo.
- El Comité recomienda al Estado Parte que **vele por que los salarios fijados por la Comisión Nacional de Salarios, o negociados entre los trabajadores y empleadores, aseguren a todos los trabajadores y empleados, en particular a las mujeres y los indígenas, condiciones de vida dignas para ellos y para sus familias**, de conformidad con el inciso ii) del apartado a) del artículo 7 del Pacto.
- El Comité insta al Estado Parte a que tome medidas eficaces para **mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas**, en particular, adoptando y/o aplicando la legislación pertinente, aplicando la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación y la correspondiente legislación de los Estados, efectuando con eficacia un número mayor de inspecciones de trabajo en las comunidades indígenas y sancionando a los empleadores que violan las normas laborales mínimas.
- El Comité recomienda al Estado Parte que **evalúe con detenimiento las modificaciones propuestas** del sistema de jubilación vigente mediante la Ley relativa al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las modificaciones futuras de otros **sistemas de seguridad social**, para cerciorarse de que dichas modificaciones **no traigan consigo una inseguridad en el trabajo para los futuros jubilados, ni una disminución de la cuantía de sus futuras pensiones que les impida disfrutar de un nivel de vida adecuado**.
- El Comité recomienda al Estado Parte que asegure la **plena integración de los derechos económicos, sociales y culturales en sus estrategias de desarrollo social y de reducción de la pobreza**, atendiendo especialmente a las necesidades de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, y que asigne fondos suficientes para poner en práctica esas estrategias. [...] El Comité recomienda al Estado Parte que redoble sus esfuerzos por **paliar las profundas disparidades entre ricos y pobres, entre el norte y el sur, y entre las zonas rurales y las urbanas**.
- El Comité recomienda asimismo al Estado Parte que **elabore y afine los indicadores y las referencias, desglosados por sexo, edad, población urbana y rural, sector social y origen étnico, para supervisar los progresos cumplidos en la lucha contra la pobreza**, y que le comunique tales progresos en su próximo informe.

Alrededor de tres cuartas partes del país vive en condiciones de pobreza, lo que de facto significa un ejercicio desigual de los derechos humanos de más de la mitad de la población, quienes sobreviven en una “democracia” que está acotando sus derechos más elementales y beneficiando únicamente a una pequeña parte de la sociedad. Por si fuera poco, la población carece de mecanismos para hacer justiciables sus derechos ante estas acciones. El incumplimiento del Estado mexicano de sus obligaciones, especialmente los derechos económicos, sociales, desconocieron flagrantemente el carácter de derechos.

## 5. Recomendaciones del Centro Prodh

El Centro Prodh forma parte de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos. Remarcamos algunas de las premisas desde las que trabajamos como Red:

- La libertad y la igualdad propician el disfrute de todos los derechos humanos. La falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos. Las políticas económicas deben realizarse de manera que satisfagan equitativamente las necesidades de una vida digna y de medio ambiente para las generaciones actuales y futuras.
- El Estado tiene el deber de organizarse en función de satisfacer la plena realización de todos los derechos humanos de las personas que conforman la sociedad, sin importar su tipo de sistema político, económico y cultural. El poder debe ejercerse a favor de los derechos humanos y no contra ellos.
- Para que los derechos humanos puedan satisfacerse y puedan gozar de efectiva protección frente al Estado y frente a los abusos de los particulares, deben ser incorporados en las legislaciones nacionales, tanto en cuanto a su reconocimiento, como en cuanto a los recursos para hacerlos valer.
- Las políticas públicas que se implementen deben además estar en función de la realización de los derechos humanos de todas y todos.
- La ausencia de derechos humanos crea las condiciones de la inestabilidad social y política donde germinan la violencia y los conflictos que se producen entre las sociedades y las naciones, y dentro de éstas.
- Las obligaciones contraídas en estos instrumentos de derechos humanos está por encima de cualquier otra obligación contraída en cualquier otro tratado, incluyendo los tratados comerciales. Esta primacía está reconocida en la Carta de las Naciones Unidas, art. 55, 56 y 105 y en la Declaración y Programa de acción de Viena, de Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. En este sentido como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la OMC en 1999 “La liberalización del comercio debe entenderse como un medio no como un fin. El fin al que debe servir la liberalización del comercio es el objetivo del bienestar humano expresado en los instrumentos internacionales de derechos humanos.”

### Como recomendaciones consideramos relevantes:

- El Centro Prodh considera necesario que en el país se concrete una Reforma del Estado que pondere el ordenamiento estatal de tal manera que asegure que todos los derechos humanos sean reconocidos y garantizados jurídicamente, y todas las personas y colectivos, sin discriminación de ninguna especie, puedan ejercer sus derechos humanos.
- Es prioritario que el Estado mexicano cree los mecanismos adecuados, efectivos y eficaces para la obligatoriedad de los tratados internacionales de derechos humanos cuyo rango está al nivel de la Constitución, así como para el cumplimiento de las recomendaciones y sentencias de los organismos internacionales de derechos humanos.
- Es urgente que el Estado mexicano acceda a promover un proceso público de revisión de los tratados y acuerdos comerciales y/o de inversión que nuestro país ha firmado con otros países, para asegurar su renegociación con el objetivo de hacerlos congruentes con el derecho internacional de los derechos humanos.

- En ese tenor, es importante que el Estado mexicano garantice que todos los acuerdos comerciales que están en marcha o aquellos que en el futuro se pretendan implementar, se hagan de manera transparente y pública, con acceso a la información sustantiva y de calidad para la sociedad, y que se aquel genere las condiciones y garantías necesarias para que la población ejerza su derecho a la participación y consulta efectiva en estos procesos de integración económica que afectarán las políticas públicas y la vida pública del país.
- Es preciso que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales puedan ser reclamados y garantizados por los tribunales de justicia y otros órganos administrativos con mecanismos de justiciabilidad eficientes.
- La concepción oficial de pobreza debe adecuarse al desarrollo que ha establecido el derecho de los derechos humanos.
- Es necesario elaborar políticas públicas (económicas y sociales) integrales, no discriminatorias, que fomenten la cohesión social y la participación de la población, con base en las obligaciones de derechos humanos, particularmente las relacionadas con los DESC y recomendadas por el Comité. Esto implica una congruencia con la asignación presupuestaria *ad hoc* a la garantía de derechos, y con una política redistributiva de los ingresos y de la riqueza;
- Las obligaciones mínimas que se encuentran en las Observaciones Generales del Comité DESC, son una fuente vasta de estándares que pueden ayudar al Estado a la instrumentación de políticas públicas eficaces para reducir la pobreza y avanzar en la garantía de derechos de la población que vive en esta situación.
- Se requiere disposición en los poderes del Estado para favorecer la revisión, y la posterior adecuación de las leyes, programas y acciones que constituyen retrocesos en la satisfacción de los derechos humanos de las personas que viven en pobreza.
- El Estado mexicano debe reconocer a las personas en pobreza como sujetos de derechos a través del marco normativo interno, y en las políticas públicas de carácter económico y social destinadas a modificar su situación.

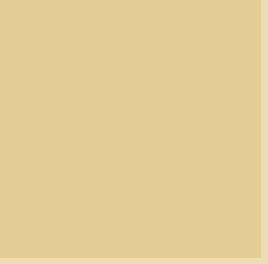
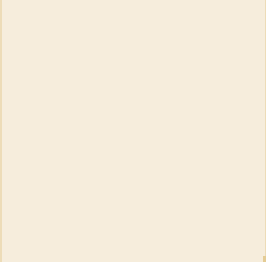
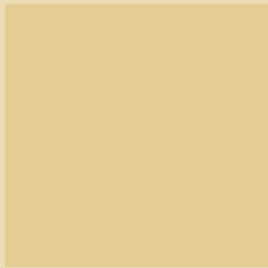




**CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES**







## Conclusiones y Recomendaciones

*Derechos incumplidos, violaciones legalizadas* es el título de nuestro informe anual, un balance del sexenio del presidente Vicente Fox Quesada en materia de derechos humanos. Según el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Esta Constitución... todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma... serán **Ley Suprema** de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

En cada capítulo se muestra, desde casos y situaciones concretas, la manera como el mandato constitucional no se cumple. Por si no quedara claro dicho mandato, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en noviembre de 1999, una tesis aislada en la que establece que “los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”<sup>1</sup>. En su argumentación, el Pleno de la Suprema Corte señala que “esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a las autoridades”<sup>2</sup>.

1 Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99, página 46. Materia: Constitucional. Tesis aislada. Citado en <http://www.cndh.org.mx/publica/libreria/instinter/docintertomo2.pdf>, consultada el miércoles 4 de Octubre de 2006.

2 *Ibid.*, p. 695-696

Con este razonamiento, el Pleno de la Suprema Corte abandona el criterio establecido anteriormente por el que se establecía la misma jerarquía normativa entre los tratados internacionales y las leyes federales. Por consiguiente, el Centro Prodh plantea las siguientes recomendaciones generales:

### I. Sobre la impunidad de los delitos del pasado

- Garantizar el esclarecimiento y la sanción a los responsables en los casos más emblemáticos de violaciones a derechos humanos. Particularmente, asegurar **la permanencia de una fiscalía federal** especializada en la investigación de los delitos del pasado que, habiendo corregido las deficiencias de la actual, sea **complementada con una comisión de esclarecimiento histórico** – autónoma y plural – creada para este efecto.

### II. Sobre algunas reformas al sistema de justicia penal

Sabiendo que el sexenio 2006–2012 será crucial para impulsar una reforma integral al sistema de justicia penal que adecue y homologue la legislación mexicana al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Centro Prodh recomienda.

- Continuar y concluir el proceso de reforma al sistema de justicia penal consagrando el principio de presunción de inocencia en el texto constitucional y reduciendo el uso de la prisión preventiva en los procedimientos judiciales en base a más altos estándares de protección de los Derechos Humanos.
- Garantizar, como parte fundamental de esta reforma, que una autoridad judicial imparcial sea la única facultada para recibir una confesión de carácter probatorio.
- Tipificar el delito de detención arbitraria dentro del catálogo de delitos que pueden ser cometidos por servidores públicos en atención a las recomendaciones de organismos internacionales.
- Derogar de los códigos penales los delitos de difamación y calumnia y reglamentar la protección a la reputación en el ámbito civil.

### III. Sobre la represión durante el sexenio de Vicente Fox Quesada

En el Centro Prodh asumimos las siguientes recomendaciones del Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, coordinado por la OACNUDH – México:

- Adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas en el cual se quede sentada claramente la responsabilidad de la cadena de mando y la importancia de contar con peritos especializados y autónomos en el ejercicio de su función. Este protocolo debiera incluir capacitación en materia de técnicas de investigación, así como el establecimiento de un mecanismo que garantice la autenticidad de las pruebas recabadas y los resultados de los estudios periciales realizados.
  - Modificar la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, a fin de adaptarla a lo dispuesto por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Excluir de cualquier valor probatorio a los partes policiales.

En particular, el Centro Prodh mantiene, en los casos de represión política, su exigencia de vigilar el cumplimiento de tres derechos fundamentales:

- **De la integridad de las personas:** petición de medidas cautelares, cese de agresiones y hostigamiento.
- **De la libertad:** liberaciones inmediatas.
- **De justicia:** investigación imparcial e independiente; esclarecimiento de los hechos, sanción a los responsables, incluyendo altos mandos; reparación del daño y medidas de no repetición.

## IV. Sobre Seguridad Pública

### Recomendaciones generales de política de seguridad pública

- Diseñar jurídicamente un organismo federal, con autonomía y temporalidad, que conduzca una reforma democrática al sistema nacional de seguridad pública y a la policía, con amplia participación de organizaciones de derechos humanos y sociedad civil en general.
- Implementar indicadores cualitativos y cuantitativos de medición de la eficacia policial, que puedan ser conocidos y consultados por la sociedad.
- Ampliar los mecanismos de protección del policía mediante la creación del ombudsman del policía, o bien otorgar facultades al sistema público de protección a los derechos humanos para que cumpla con esta función a través de la implementación de una visitaduría especializada en atender quejas de los elementos policiales.

### En particular sobre la Policía Federal Preventiva

- Establecer un programa gradual de desmilitarización de la Policía Federal Preventiva, de la Procuraduría General de la República y, en general de todos los órganos de seguridad pública en el país de los tres niveles de gobierno.
- Adoptar como parte de la reglamentación interna y medidas de implementación de la fuerza por parte de los cuerpos policíacos de los tres ámbitos de poder, los lineamientos establecidos en el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas”, y los “Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego por parte de Oficiales de Seguridad Pública”. Ambos, adoptados en el seno de la Organización de Naciones Unidas.
- Crear, dentro de la Policía Federal Preventiva, un mecanismo de participación y monitoreo ciudadano que vigile las actividades policiales cotidianas y oriente un entrenamiento policiaco civil, eficaz y respetuoso de los derechos humanos para las tareas de seguridad interna.

## V. Sobre defensores y defensoras y periodistas

### En cuanto a defensores y defensoras:

- Regular los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a defensores de los derechos humanos.

- Establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenaza y otros ilícitos cometidos contra defensores y defensoras de los derechos humanos.
- Elaborar un plan de acción integral y concreto en materia de defensores y defensoras de los derechos humanos en el que se señale claramente quiénes serán las autoridades responsables de su aplicación, los procedimientos de evaluación y escrutinio con la sociedad civil.

**En cuanto a los periodistas, básicamente en el Centro Prodh recomendamos legislar en los siguientes aspectos:**

- Reforzar el carácter público del espectro radio-electrónico.
- Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación.
- Modificar las legislaciones que contemplen acciones penales en el ejercicio del periodismo.
- Abrogar la actual ley de imprenta.
- Regular los supuestos y las modalidades en que se debe otorgar protección especial a periodistas y comunicadores en general.
- Establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenaza y otros delitos cometidos contra periodistas y comunicadores.

## VI. Sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas

En torno a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, mantenemos la vigencia de las propuestas que hicieramos luego de la aprobación de la contrarreforma indígena y que, cinco años después, adquiere enorme relevancia, ante los hechos aquí presentados. El próximo gobierno del recientemente declarado presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa, y en particular, la LX Legislatura, deberán tomar en cuenta, sobre toda otra consideración, su propia palabra en torno al respeto irrestricto de la ley que, en el caso de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, es ley vigente en México, pero no se cumple.

Por tanto, la recomendación general que el Centro Prodh plantea al próximo gobierno federal y a la LX Legislatura, es la revisión de la reforma constitucional en materia indígena en armonía con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de carácter vinculante, y la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

## VII. Sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales orientados a la erradicación de la pobreza

- La legislación mexicana debe armonizarse con los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México en general, y con mayor eficacia los que garantizan los derechos sociales, económicos, culturales y el derecho de las personas en lo individual y colectivo, a participar en las definiciones de las políticas que les afectan.

- Es preciso que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales puedan ser reclamados y garantizados por los tribunales de justicia; revisar y modificar las leyes, programas y acciones impulsadas que constituyen retrocesos en la satisfacción de los derechos humanos de las personas que viven en pobreza, que el Estado mexicano los reconozca como sujetos de derechos a través del marco normativo interno, y en las políticas públicas de carácter económico y social.
- Los acuerdos comerciales que hayan sido firmados por México deben revisarse desde los estándares internacionales en materia de derechos humanos y modificarlos en aquellos puntos que violen los derechos de la población.
- El derecho de los derechos humanos debe jerarquizarse en la política mercantil que priva en las definiciones de los gobiernos. De ello se deriva la necesidad de elaborar políticas públicas (económicas y sociales) integrales, en base a las obligaciones de los derechos humanos, particularmente las relacionadas con los DESC y recomendadas por el Comité, lo que implica una congruencia con la asignación presupuestaria ad hoc a la garantía de derechos, y con una política redistributiva de los ingresos y de la riqueza.
- Elevar los salarios de la población para satisfacer sus necesidades básicas, en concordancia con el precepto constitucional.
- Reasignar el gasto social de tal manera que se tome en cuenta el principio de progresividad y la asignación del máximo de recursos disponibles. Incrementar el gasto social real privilegiando éste por encima del gasto militar y de fuerzas armadas en general, con el propósito de asegurar que los derechos en materia de salud, trabajo, seguridad social, alimentación y vivienda, se hagan vigentes de acuerdo a los más altos estándares relacionados con estos derechos.
- Que las políticas sociales de combate a la pobreza sean de carácter universal y sin discriminación.
- Crear un tipo de seguro de desempleo, ampliar la cobertura de la seguridad social para toda la población.
- Los servicios públicos indispensables para garantizar derechos no deben condicionarse al pago por acceder a ellos.
- Penalizar la discriminación por edad en el trabajo, capitalizar al campo pequeño y mediano.





## OTRAS PUBLICACIONES DEL CENTRO “MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ”, AC

- Tú sí estás para saberlo. Versión popular del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México
- Delitos del pasado, responsabilidad del Estado
- Política de Estado en materia de Derechos Humanos: un año más de buenas intenciones. Balance anual 2005
- Promoción y defensa de los derechos humanos en México
- Agenda de retos
- Seguridad Pública y Derechos Humanos
- Perspectivas Internacionales, lecciones para México
- Obligaciones Incumplidas: Derechos Humanos y los Tratados de Libre Comercio
- Discriminación a Ciegas: Manual para prevenir y erradicar la discriminación por SIDA
- ¿Y qué ha pasado en México con los Derechos Humanos?
- ¿Qué es eso de los Derechos Humanos?
- Comisiones de la Verdad
- Injusticia Legalizada. Procedimiento penal mexicano y derechos humanos.
- Discriminación en México
- Justicia por Propia Mano
- Recomendaciones sobre DERECHOS HUMANOS al gobierno mexicano
- Plaguicidas en México, Carpeta de Prensa
- COMPILACIÓN de instrumentos Nacionales e Internacionales sobre
- VIH/Sida y Derechos Humanos
- Ciudadanos sin derechos en la ciudad de México
- Represión y violencia política en México
- Paramilitares, grupos civiles armados e Iniciativa de Ley de Amnistía en el estado de Chiapas
- CHIAPAS: La guerra en curso
- Manual para Observadores Internacionales de Derechos Humanos en México
- Desapariciones Forzadas o Involuntarias en México 1996-1998
- La esclavitud en México. Campesinos migrantes ...sus derechos humanos
- La represión en cifras. “Represión y violencia política en México en el primer semestre de 1998”
- Discriminación Racial en México: informe para el “Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial” de la ONU en su sesión del 3 al 21 de marzo 1997
- Los Derechos Humanos en la Ciudad de México, junio de 1997
- La represión en cifras Fin de siglo, fin de régimen en México Apuntes para un análisis de la represión en México al fin del siglo XX
- Los Derechos Humanos en 1997 . Un Balance
- La Violencia en Oaxaca, 1996
- La violencia en las Huastecas de Veracruz e Hidalgo
- Guerrero 95 : represión y muerte