

# México: Democracia y Derechos Humanos (2006-2012). Hacia una revisión de enfoques<sup>1</sup>

Pablo Vargas González<sup>2</sup>  
pablovg2001@yahoo.com.mx

## Resumen

En el marco de crisis de conceptos y enfoques para comprender la realidad actual, el objetivo principal de este trabajo es analizar el periodo 2006-2012 en materia de derechos humanos que muestra una debilidad del Estado en su vínculo con la forma de gobierno (Estado y derecho), por lo cual se propone la revisión conceptual y el contraste empírico para comprender la nueva etapa entre Estado y democracia constitucional. Se analiza la irrupción del mundo de derechos, desde la segunda gran guerra, y cómo el régimen político mexicano, sobre todo en su etapa hegemónica fue completamente reacio a registrar los cambios en esta materia, dejando durante décadas intocados los preceptos de vanguardia del constituyente del 17. Los principios básicos seguidos en el derecho internacional no se aplicaron: de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos. En los setenta empieza a notarse una crisis de credibilidad sistémica, pero las elites políticas optaron por una serie de “reformas políticas electorales” pensando que esta resolvería deficiencias estructurales en la administración y acceso a la justicia para grandes sectores de la sociedad.

**Palabras clave:** Democracia, Estado de derecho, Derechos Humanos, México.

**Abstract:** The main goal in this paper is to analyze the human rights issue in Mexico, during the period 2006-2012. This analysis shows the weakness of the State in connection

1 Fecha de recepción: 8 de febrero de 2014. Fecha de aceptación: 31 de marzo de 2014.

2 Profesor investigador del área de Ciencia Política y Administración Urbana Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

with elements of the form of government (*Rule in Law*), for which the conceptual and empirical review aims to understand the new stage between the State and constitutional democracy. The worldwide emergence of the fundamental rights is analyzed since World War II. Since then, the Mexican political system, especially in its hegemonic stage was completely reluctant to track changes in this area, leaving over decades untouched precepts included in the Constitution of 1917. The basic principles followed by international law were not applied in Mexico: universality, interdependence, indivisibility and escalation of rights. During the 1970's a crisis of systemic credibility started, but political elites chose a set of "electoral political reforms" thinking that this would solve structural deficiencies in the public administration and access to justice for large groups of society.

**Keywords:** Democracy, Rule in Law, Human Rights, Mexico.

## Introducción

Los cimientos de la sociedad moderna fueron construidos con nociones de derecho, Estado y democracia, observados en los sistemas político jurídicos, que dieron lugar al concepto articulador Estado Constitucional, que procede de una forma de Estado y una forma de gobierno, donde se amalgaman lo que conocemos como el Estado de derecho, y por otra parte, la democracia constitucional cuyo eje seminal fue la revolución francesa, sin embargo esta conjunción, inclusive armónica puede quedar solo en el plano teórico y normativo, ya que hay experiencias en que no todos los Estados se fundaron en la primacía de la ley.

Las dificultades reales del Estado moderno, han provenido de una insuficiencia, declinación y debilidad de las instituciones jurídico políticas para desarrollar y consolidar históricamente el Estado Constitucional. Uno de los puntos principales es el cómo se fundan y emergen las leyes originarias (constituciones) y el papel que tienen las instituciones y los derechos, particularmente en la construcción de ciudadanía y en la concepción y ejercicio de los derechos subjetivos (Ferrajoli, 2001; Vitale 2001).

Como sucedió en la centuria pasada, en México y el mundo, a principios del siglo XXI se observa una crisis de conceptos y modelos para comprender la realidad compleja que vivimos. Ha sido difícil entender las crisis del Estado, las repercusiones en la legitimidad

y las emergencias humanitarias ante la violación de derechos fundamentales, así como el desmantelamiento y retroceso de derechos civiles (el respeto a la vida, la integridad, el acceso a libertad y demás garantías de legalidad). Las definiciones de democracia y Estado de derecho ya son insuficientes para nominar los nuevos elementos complejos del entorno (Wallerstein, 1988; O' Donnell, 2004; Mouffe, 2006).

El objetivo principal de este trabajo es analizar el periodo 2006-2012 que muestra una debilidad del Estado en su vínculo con los elementos de la forma de gobierno democrático, y la insuficiencia histórica para generar un garantismo institucional para la construcción de ciudadanía, por lo cual se propone una revisión conceptual y el contraste empírico para comprender la nueva etapa entre Estado y democracia en la búsqueda de nuevos significados.

La problemática de los derechos humanos en México no se inicia con Felipe Calderón, aunque estallan en él por las políticas implementadas, por lo que se hará una referencia al periodo de la hegemonía y la primera parte del “gobierno del cambio”. La metodología utilizada es cualitativa y hermenéutica para reflexionar sobre conceptos en relación con los datos, en búsqueda de nuevos significados. Las fuentes de información forman parte de una amplia revisión y seguimiento hemerográfico y documental.

Estado de derecho y democracia. Repensar los conceptos y paradigmas.

En la formulación de los conceptos estado y democracia han predominado las tradiciones imperantes en el derecho y las ciencias políticas, mismas que se han extendido al uso corriente en la sociedad y gobernantes. En algunas de ellas, ambos conceptos aparecen neutrales, sin conexión e inclusive sin historicidad alguna. No obstante, Estado y derecho son dos elementos que son imprescindibles en la configuración del estado moderno.

El Estado forjó dentro de sus elementos constitutivos a las estructuras burocráticas y el sistema legal, que guardan una estrecha relación, -“el estado habla a través de la gramática del derecho” (O' Donnell, 2004:13). Los estados para afirmar su poder y centralidad se basaron en la legalización y creación de normas, como un medio para afirmar la voluntad de las autoridades en la comunidad. Y como un recurso para imponer la función principal de coacción.

Con el establecimiento de los estados nacionales, diseñados a partir de normas universales y constitutivas del interés general y de nación, estos debieron basarse en una constitución, que puede ser no necesariamente formal o normativa, cuyos dos elementos principales han sido: una declaración de los derechos fundamentales y una organización

de los órganos de decisión creados con el sistema de separación de poderes, que a su vez contienen los principios de legalidad e imparcialidad. Esto se traduce que en un estado constitucional, “los derechos fundamentales son los *límites* principales del poder político, *inviolables* por el mismo” (Bovero, 2006: 17)<sup>3</sup>.

No todos los estados lograron incluir armónicamente la separación de poderes ni la orientación de estos en preservación y progresividad de los derechos fundamentales (O’ Donnell, 2004). Pero la constitucionalización de los derechos fundamentales en las cartas magnas y la internacionalización de los derechos por Naciones Unidas vinieron a cambiar el paradigma del “Estado de Derecho” y la dimensión sustancial de la democracia (Ferrajoli, 2007: 36), en la medida que se redefinen los derechos universales como parte de la construcción de ciudadanía y ejercicio de derechos ciudadanos<sup>4</sup>.

Dos grandes enfoques de análisis sobre derechos humanos y democracia parecen coexistir y confrontarse en este contexto de democratización global. Por una parte el enfoque formalista y jurídico, basado en la disciplina del derecho que ha predominado en el discurso y en la implementación de las instituciones y políticas públicas en derechos humanos, en que impera el gradualismo, el ciudadano pasivo y los órganos jurisdiccionales solo se activan con solicitudes y procedimientos contenciosos, y cuyo poder público carece de responsabilidad ante problemáticas e inclusive situaciones de emergencia, esto formaría parte de “democracias representativas” o las nuevas “democracias delegativas”.

Y por otra parte han aparecido los enfoques de análisis que pugnan por una visión de integralidad, universalidad y multidisciplinariedad impulsados por organismos internacionales, la globalización de los derechos y las asociaciones civiles, donde el ciudadano es un agente, y el discurso se relaciona con la construcción de ciudadanía y las instituciones tienen una responsabilidad y rendición de cuentas (PNUD, 2000). Algunos de ellos se han conocido como enfoque o perspectiva de derechos humanos.

En la formación de los regímenes políticos y configuración de estados nacionales, sobre todo en América Latina, acusan una diferencial variación en tres de sus aspectos primordiales: la eficacia como conjunto de burocracias, la efectividad en el sistema legal

3 Se llamará estado constitucional únicamente al que cuenta con una estructura de poder, normativamente regulada que está orientada, según la declaración francesa de 1789 a la conservación de los derechos fundamentales (Bovero, 2006: 18-20).

4 Ferrajoli clasifica cuatro tipos: derechos humanos, públicos, civiles y políticos.

–escaso y sesgado Estado de Derecho- y la credibilidad como garante del interés nacional y general. Los regímenes políticos que no incorporaron las libertades y derechos políticos, así como la institucionalización de su tutela, mantienen problemas severos en la legitimidad y gobernabilidad de los estados (O’ Donnell, 2004: 22).

Las dificultades y problemas para construir poliarquías, sociedad abiertas, democráticas e incluyentes (Dahl, 1991) en periodos de transición y consolidación democrática derivaron en “democracias delegativas”<sup>5</sup> que no tuvieron la capacidad de superar la etapa de las “democracias representativas” ante el clamor y fuerte impugnación de nuevos actores sociales. En muy baja o ambigua medida se aseguraron las precondiciones de la democracia formal (Bobbio, 1996), elecciones libres, órganos imparciales, derechos y libertades políticas, ante la persistencia de oligarquías.

En términos del vínculo estado de derecho y democracia, en el plano conceptual y en la real politik, hay regímenes que aun cuando lo prescriban adolecerían de protecciones y garantías a los derechos fundamentales, aparentarían satisfacer las necesidades del interés general y carecerían de las protecciones que el Estado de derecho da a las reglas del juego político, de elecciones limpias e imparciales, y aun así no podrían dejar de nominarse como democracias, aunque serían inconstitucionales (Salazar, 2006).

Tras treinta años de reflexión sobre las nuevas olas democratizadoras, de transitar a consolidar la democracia, con la sustitución de regímenes autoritarios (O’ Donnell y Schmitter; Huntington) con magros resultados en los procesos de democratización, no solo de elevar la autonomía política del ciudadano sino también los niveles de bienestar de las personas, pusieron en cuestionamiento los alcances de las denominaciones de democracia, puesto que no se cumplió la condición indicada por Bobbio (1996: 63): “El proceso de democratización consiste no tanto como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social o sea en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política..., al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica”.

---

5 Son democracias no institucionalizadas con dificultades para ser “democracias representativas”, en que los gobernantes electos, de carácter presidencialista, no tienen responsabilidad con sus electores, no mantienen su agenda de campaña, se sobreponen a los poderes de contrapeso, y la transparencia y rendición de cuentas son un obstáculo (O’ Donnell, 1997).

Ante los grandes déficits de las nuevas democracias o reinstalación de “democracias delegativas” (O’ Donnell, 1997) “pseudo democracias”, (Morlino, 2005) o “democracias frágiles” (Bovero, 2006) se empezaron a valorar seriamente los regímenes políticos en términos de calidad de la democracia, que abarca tanto la noción de democracia como la de calidad. Con una definición que permite el escrutinio empírico de que tan “buena” es una democracia: democracia de calidad “es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos, mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos” (Morlino, 2005:38)<sup>6</sup>.

Las nuevas evaluaciones (Beetham, 2002) retornan al punto original entre Estado de derecho y democracia: parten de la premisa que la democracia es un conjunto de instituciones y procesos de gobierno, que debe ser definida en la práctica, a partir de dos principios fundamentales: 1) Control popular sobre la toma de decisiones públicas y los agentes decisores y 2) igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de dicho control<sup>7</sup>.

Sin embargo, en la relación entre democracia y estado de derecho hay tensiones que pueden desviar el contenido de la “democracia constitucional”, en el aseguramiento de los derechos y en la regla de las “decisiones de las mayorías” (Salazar, 2006: 183), tensiones que en las “democracias representativas” o delegativas resultan un enorme peligro por el desmantelamiento de las cartas magnas, a través de las “reformas constitucionales”, sino también por el retroceso y regresión de los derechos fundamentales (Bovero, 2006: 42).

Estas tensiones se muestran nítidamente en el análisis de los derechos humanos. Los dos enfoques coexistentes se encuentran en una fuerte tensión, por una parte el enfoque formalista jurídico predominante en las democracias delegativas y el enfoque integralista que busca una mayor protección y ejercicio de derechos humanos.

6 Ello implica que la calidad se da en tres ámbitos: La calidad en resultados es cuando el régimen político está ampliamente reconocido y legitimado por la sociedad ya que resuelve y satisface las necesidades de los ciudadanos; la calidad en contenido es cuando los ciudadanos disfrutan la libertad e igualdad; y cuando la sociedad tiene el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad, a través de la rendición de cuentas, es decir existe calidad en términos de procedimiento

7 Estos dos principios se concretan de manera precisa en un sistema democrático representativo, en siete valores (participación, delegación de autoridad, representación, rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta y solidaridad), mismos que se desglosan en cuatro bloques, de los cuales se desglosan catorce temas y dan lugar a 84 indicadores de la democracia.

## México. Transición política controlada, crisis de Estado y emergencia en derechos humanos

Mientras en el mundo, después de la segunda Guerra se imponía la era de los derechos a partir de la difusión y expansión internacional de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en México se disponía a vivir un periodo de hegemonía partidaria que fortalecería en un largo tiempo formas de poder y gobierno basadas en el presidencialismo, y con ello se apartaría no solo de la sana relación de la división de poderes, sino que se alejaría de la construcción de un régimen político que desarrollara y protegiera el ejercicio de derechos y la autonomía política de los ciudadanos.

México entró tarde al sistema internacional de los derechos humanos. A pesar de ser un actor reconocido en el sistema de Naciones Unidas, el país no desarrolló los cimientos generados por la constitución de 1917. Los órganos de poder (verticales, y horizontales), las instituciones y el catálogo de derechos establecidos de manera originaria quedó casi intocable durante décadas. Esto se acompañó de un discurso de “primacía constitucional” hacía dentro, y “soberanía y respeto mutuo” con otros Estados nación hacia el exterior, que impidió una perspectiva incluyente y de progresividad de los derechos fundamentales.

Los derechos sociales (salud, educación, alimentación, vivienda) por décadas permanecieron intactos y solo nominativos, no se tradujeron en programas e instituciones instrumentales. En el terreno de la ampliación de los derechos de libertad, fue hasta 1977 en que se amplió el derecho a la información (Art. 6 constitucional). Hasta 1990 se empezó a hablar de “derechos humanos” cuando se instituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y partir de ahí otros organismos autónomos se empiezan a crear. La separación de poderes fue aparente e ineficaz, hasta 1997 en que se observa una relación distinta entre ejecutivo y legislativo, y el poder judicial, el más estancado y reacio a los cambios globales, empieza a registrar modificaciones en su estructura y funcionamiento.

Desde luego, se desatendió una de las declaraciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 de la ONU para que los países firmantes protegieran los DH: “Un sistema nacional de protección de los derechos humanos, la constitución y las leyes de un país deberían ser el reflejo de las normas internacionales de los derechos humanos

y sus tribunales deberían actuar en conformidad con estas leyes. Asimismo, cada país debe proporcionar educación en derechos humanos, debe tener instituciones nacionales especializadas en derechos humanos y debe monitorear la situación de aquellos grupos de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad, con miras a detectar posibles injusticias y poder detenerlas antes de que estallen en disputas o conflictos”.

En México se fueron generando deficiencias estructurales para hacer efectivo el sistema de impartición de justicia para la protección de los derechos humanos. Los tribunales encargados de la procuración y administración de justicia carecieron de instrumentos y efectividad para garantizar la protección víctimas de violaciones a derechos fundamentales, que impidieron a su vez la posibilidad de sancionar a los responsables y ofrecer una reparación integral. El ejemplo es la impunidad y la falta de castigo a los delincuentes. En los últimos años se encuentran actos y masacres como Acteal (1997), Aguas Blancas (1995), El Charco (1998), entre otros, en la impunidad.

Pero fue hasta el 2000<sup>8</sup>, muy tardíamente, cuando México consideró de manera sistemática las implicaciones del sistema internacional de DH. Conjuntamente con la Representación de la Oficina del Alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México se realizó el “*Diagnostico de Derechos humanos en México*” (OACNUDH, 2003) donde por primera vez se presentaron de modo global la situación de los derechos humanos: la violación sistemática a derechos y libertades, el déficit en derechos sociales y la desigualdad y exclusión social, la desprotección a los derechos de legalidad, la prevalencia de delitos de lesa humanidad (tortura, desapariciones forzadas, y ejecuciones extrajudiciales), los fenómenos de intolerancia y discriminación, los indicadores crecientes de desigualdad para grupos vulnerables (niños, mujeres, indígenas, migrantes), y los feminicidios, entre muchos otros.

Este panorama mostró las omisiones e insuficiencias del periodo de hegemonía, y también dio al traste con la forma en que se desarrollaron las nociones de estado de derecho y administración de justicia. El proceso de transición política llegaba a su fin de manera concluyente, no se habían generado los cambios para poner al país en el concierto internacional de protección de derechos humanos, ni tampoco se habían dado pasos definitivos en asegurar

---

8 El gobierno mexicano firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Representación de la Oficina del Alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, y a partir de ahí se generaron estrechos vínculos de trabajo.

los derechos fundamentales. Se albergaron grandes expectativas con la alternancia de partidos en el poder, durante dos administraciones 2000-2012, sin embargo estas no fueron satisfechas, las condiciones de la democracia (según Bobbio o Dahl) sufrieron quebrantos y transgresiones que no solo hicieron difícil la convivencia social sino que además pusieron en riesgo las reglas básicas del modelo de democracia constitucional.

Transición política y democracia inacabada. La alternancia trunca del 2000.

México vivió un proceso de transición política, desde una fase inicial 1968-1976, en que se produjeron modificaciones al régimen político, de un carácter por lo demás gradual y dosificado, mismo que generó reformas parciales en diferentes momentos, que condujeron a una mayor competencia y competitividad, que se tradujo en una alternancia presidencial en el 2000. Esta transición mexicana apostó principalmente a “reformas político-electorales” esperando que con apertura solo en el nivel de competencia de actores políticos trajera por sí misma la democracia social, la extensión de derechos, y la inclusión de la sociedad civil, así como el fortalecimiento de instituciones, lo cual no ocurrió por la resistencia al cambio de las elites políticas y económicas.

En el periodo 1977-2006 se produjeron acuerdos de los partidos para garantizar el ejercicio de derechos elementales, principalmente el voto ciudadano, así como condiciones de equidad en la competencia, y la formación de gobiernos en base a la expresión de los sufragios. Se pasó de un partido cuasi único, de elecciones unánimes y de auto calificación electoral a ciertos rasgos de autonomía de órganos electorales<sup>9</sup>, pero no siempre con un funcionamiento eficaz e imparcial.

Las principales reformas político electorales se dieron entre 1977 y 2007, cuando el país se hizo de un conjunto de reglas del juego electoral, de reformas y elecciones, en donde prevalecieron resabios de la hegemonía anterior, lo que impidió que se crearan las condiciones para transitar en un proceso de consolidación de instituciones y de la cultura política de los ciudadanos. Estas modificaciones se hicieron en situaciones de alta adversidad,

9 Silvia Gómez Tagle (2011) resume magistralmente los aspectos principales del periodo de transición mexicana e incluye autores y obras de esta etapa.

sobre todo para que en el nivel subnacional se generalizaran las reformas, de tal suerte, que la pluralización de condiciones hacia la democratización tuvo un carácter asimétrico y desigual, dependiendo de los actores y elites políticas locales (Gómez Tagle, 2011: 26).

Con la alternancia política en el lapso 2000-2006 presidido por Vicente Fox se impulsaron iniciativas sobre derechos humanos y derechos sociales, el inicio de la internacionalización de los derechos y se fomentó una relación difícil pero equilibrada entre poderes (ejecutivo-legislativo) lo que dio al traste por la parcialidad en la integración de los órganos electorales (IFE) y la marcada injerencia de las autoridades en los procesos electorales de 2006, lo que anuló los avances en la libertad de voto y la autonomía política, constituyendo una regresión al autoritarismo.

La internacionalización de los derechos en la administración 2000-2006 fue significativa puesto que se ratificaron convenios y tratados en materia de derechos humanos (cuadros 1 y 2). Además el gobierno mexicano tuvo fuerte activismo en organismos internacionales (ONU, OEA, CIDH) y promotor directo de resoluciones en esta materia, que le valieron elogios y reconocimiento, Así como una nueva relación y vínculo con las áreas de derechos humanos (OACNUDH y PNUD) a las que les abrieron las puertas en el país. Sin embargo se encontraron serias incoherencias entre la política interior y exterior, pero particularmente en establecer nuevas “reservas” o “declaraciones interpretativas” a temas fundamentales como los crímenes de lesa humanidad y las desapariciones forzadas.

### Cuadro 1

Instrumentos internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas ratificados durante el periodo de Vicente Fox.

Instrumento	Fecha de ratificación
Protocolo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la participación de Niños en Conflictos Armados*	15-03-2002

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	15-03-2002
Protocolo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía	15-03-2002
Convención sobre la Imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad*	15-03-2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer	15-07-2002
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y Niños	04-03-2003
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*	11-04-2005. Pendiente de entrar en vigor. Necesita de la ratificación de 20 estados para entrar en vigencia.
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*	28-10-2005
Declaración bajo el Art. 14 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, para aceptar la competencia del Comité para recibir casos.	15-03-2002
Declaración bajo el Art. 22 de la Convención contra la Tortura, para aceptar la competencia del CAT para recibir casos.	15-03-2002

\* Denota la existencia de una reserva y/o declaración interpretativa interpuesta u otro mecanismo que limita o puede limitar su implementación.

Fuente: Informe de la Situación de los Derechos Humanos en México. RTDT, (2006: 5)

## Cuadro 2

Instrumentos internacionales de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos ratificados durante el periodo de Vicente Fox.

Instrumento	Fecha de ratificación
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	25-01-2001
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*	09-04-2002

\* Denota la existencia de una reserva y/o declaración interpretativa interpuesta u otro mecanismo que limita o puede limitar su implementación.

Fuente: Informe de la Situación de los Derechos Humanos en México. RTDT, (2006: 6)

El gobierno de la alternancia tardó cuatro años para presentar el Programa Nacional de Derechos Humanos (10 de diciembre de 2004), que teniendo insumos previos como el Diagnóstico de DH en México (OACNUDH) y respaldo de instituciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil no cumplió las expectativas, fue cuestionado por desdeñar las propuestas y hacer a un lado a las organizaciones de DH. Dicho plan no contiene mecanismos e indicadores de evaluación. En menos de dos años de su aplicación, 2005-2006, se encontraron magros resultados.

Una serie de hechos de represión en la administración de Vicente Fox, muestran la doble cara hacia los derechos humanos, donde no hay un cambio significativo con el antiguo régimen. Se produce una continuidad en la criminalización de la protesta social hacia movimientos sociales y políticos, como los casos de las movilizaciones de jóvenes y estudiantes contra la tercera cumbre de América Latina, el caribe, y la Unión Europea en Guadalajara (2004); en San Salvador Atenco en plena campaña electoral de 2006, donde se presentaron innumerables violaciones a los derechos humanos en contra de la población civil y miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra; y en Oaxaca el brutal desalojo de profesores de la CNTE en mayo de 2006 que dio lugar a la APPO; entre otras.

Una de las acciones más emblemáticas, en referencia al antiguo régimen, fue la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp), creada en 2001 expresamente para investigar y castigar los delitos cometidos el 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971, así como en la llamada guerra sucia de la época del echeverriato. La oficina fue clausurada al final del gobierno en 2006 con nulos resultados, sin castigo ni siquiera simbólico a los autores –intelectuales y materiales- de desapariciones forzadas, tortura y ejecuciones extrajudiciales.

La libertad de prensa en el “gobierno del cambio” de Fox fue violentada y poco protegida. La agrupación internacional Reporteros sin Fronteras (2006) difundió su reporte en que murieron tres en 2004 y dos periodistas en 2005, y muchos otros habían sido agredidos o amenazados por su profesión, principalmente por amenazas de grupos del narcotráfico y autoridades locales. Tardíamente en febrero de 2006 se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Contra la Libertad de Expresión.

La desigualdad social y pobreza de vastos sectores de la sociedad mexicana, son indicadores de la ineficacia e ineficiencia gubernamental. La alternancia trajo consigo, sumados a los dos resultados, un desencanto y la baja credibilidad, que –según O’ Donnell– son imprescindibles en un estado democrático de derecho.

### La transición desviada: derechos civiles y políticos en riesgo, 2006-2012

En el primer lapso de alternancia 2000-2006 se contó con instrumentos, recursos, y respaldo internacional para llevar a cabo cambios para desplazar los rasgos del régimen político anterior, pero la labor no solo quedó inconclusa sino que no se diferenció del antiguo régimen en el trato a los movimientos sociales de protesta y a opositores a l gobierno. Inclusive se desaprovechó el apoyo social que el gobierno tenía –al menos inicialmente- para arribar a mejores condiciones de democratización.

El “*Diagnostico de Derechos humanos en México*” (OACNUDH, 2003: 9) no solo procuraba contribuir al conocimiento sino que pretendía que sus recomendaciones y propuestas fueran incluidas e instrumentadas en el plan de gobierno. De un total de treinta y una recomendaciones, la mayoría quedó en el papel y otras empezaron a operativizarse dosificadamente. Se proponía promulgar leyes generales reglamentarias de todos los derechos

humanos que están constitucionalmente reconocidos y que garantizaran su protección con el mismo estándar para todos los habitantes de este país frente a los gobiernos federal y local.

Se hicieron recomendaciones a rubros y sectores prioritarios; en el sistema de justicia, se recomendó una profunda transformación que garantizara el estado de derecho en todos los órdenes, que comprendiera el reconocimiento del derecho de las víctimas; y el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; entre otras. En seguridad pública se propuso mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reordenar este sistema de manera que la Policía Federal Preventiva apoyara la profesionalización de las policías locales, sin reemplazarlas. Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública. Ninguna de estas se implementaron, con las graves consecuencias para el periodo ulterior.

Con la llegada de Felipe Calderón, que presidió la administración 2001-2002 se dio un giro absoluto en la perspectiva de estado de derecho y democracia. Los avances que se habían logrado en materia de derechos humanos empezaron a desmoronarse. La situación del país era alarmante en diferentes rubros sobre todo en gobernabilidad y seguridad pública. Los indicadores de credibilidad social cayeron<sup>10</sup>. Precedida por la impugnación de grandes irregulares electorales, la legitimidad<sup>11</sup> del nuevo gobierno inició erosionada. Un panorama abiertamente conflictivo e inestable obligó al ejecutivo federal, desde el primer día, a tomar medidas drásticas alejadas de los principios e instrumentos del estado de derecho.

Desde su toma de posesión en el cargo, cuando entró por la puerta de atrás, Felipe Calderón señaló que iba a comenzar una batalla, “una guerra contra la delincuencia”, y que esto iba a tener fuertes consecuencias, y para ello se valió de las fuerzas armadas. Un tema prioritario fue el de seguridad pública que se convertiría en monotemático a lo largo de su administración. La percepción de inseguridad pública había crecido desde 2003 y 2004 (el

10 Las principales encuestadoras mostraban después de las elecciones de 2006 una abierta polarización de preferencias y una alta impugnación con resultados electorales. El Universal (27/06/2006), publicó que había 48% de electores que demandaba el recuento electoral.

11 En mayo de 2006 una encuesta de El Universal (22/05/06) daba cuenta de que una mayoría estaba insatisfecha con la democracia. En febrero de 2007 Mitofsky publicó que el conjunto de instituciones se mantenía bajo, principalmente el presidente, y los representantes de partidos, diputados y senadores.

54% de la población se sentía insegura)<sup>12</sup>.

En 2005 la percepción de inseguridad pública alcanzó indicadores alarmantes. La Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, elaborada por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), 54% de los mexicanos se sentía inseguro en la entidad federativa en donde residía. La percepción de inseguridad de las personas iba acompañada de un miedo frente a la administración de justicia. Es decir, las personas no denunciaban los delitos por desconfianza de los órganos de persecución y administración de justicia. En las encuestas se encontró que ante los índices de violencia y criminalidad 67% de víctimas del delito no denunciaban las infracciones.

Un Informe de organizaciones de la sociedad civil en febrero de 2006 alertó de un conjunto de problemáticas directamente vinculadas a la situación de los derechos humanos: la persistencia de la tortura, y la impunidad y las dificultades de acceso a la justicia para grandes sectores de la sociedad: mujeres, indígenas, jóvenes. Uno de los puntos centrales del informe fue la crítica al “sistema de justicia penal” principalmente a la debilidad e ineficacia de los órganos de procuración de justicia, que son el centro de las denuncias de violación de derechos humanos y el consentimiento de los mismos por parte de los poderes judiciales. Así como las deficiencias en la instrumentación de la legalidad y el debido proceso, violentando los derechos elementales por las fuerzas de seguridad, en particular en las etapas de detención preventiva y averiguación previa, con métodos ilegales para obtener confesiones o intimidar. También se advirtió de operativos de “seguridad pública” que atentaban contra los derechos civiles, en forma creciente (Informe RTDT, 2006: 14-22)

Sin tener un plan de seguridad pública, Felipe Calderón inició operativos (Michoacán, Sinaloa, Baja California, Guerrero) en diciembre de 2006, con gran despliegue de las fuerzas armadas, donde preparó un eje de acción basada en la militarización. Careciendo de instrumentos de política pública se lanzó en una “guerra contra la delincuencia”<sup>13</sup>, desdeñando alternativas, utilizando principalmente armamento y uso de la fuerza, primando la coacción como primordial función estatal.

12 El CESOP de la Cámara de Diputados presentó un estudio en que registró altos índices de inseguridad pública. <http://www.diputados.gob.mx/images/Boletin%207.pdf>.

13 En ciencia política la declaración de guerra por parte del Estado equivale a la eliminación y destrucción del enemigo por sobre todas las cosas (Carl Schmitt, El concepto de lo político, 1987).

A esto hay que agregar la subordinación del gobierno federal a los intereses de EUA con la firma del Plan Mérida en 2008 para “combatir el narcotráfico” desde la perspectiva norteamericana. Es un tratado similar al aplicado en Colombia y que tiene continuidad con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA) firmado por Fox en 2005, ambos fuertemente cuestionados por constituir graves amenazas para la soberanía nacional y al orden constitucional.

Tres grandes ejes coordinadores fueron piezas centrales en su lucha por reconstituir la seguridad pública en México: 1) la militarización 2) La reforma de justicia penal y 3) el programa nacional de seguridad pública. Alrededor de las cuales giraron programas, iniciativas y discurso, que fueron predominantes en el lapso 2006-2010. Estas decisiones prácticamente volcaron al país en el miedo, la incertidumbre, mayor inseguridad y violencia, en todas las áreas del territorio nacional.

## La militarización

Desde la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se inicia una tendencia de “mano dura” contra la criminalidad pero es en el periodo de Vicente Fox (2000-2006) cuando se materializó al acompañar el discurso con medidas que alteran el estado de derecho – “toques de queda”, y operativos policiaco-militares conjuntos se vuelven practica común- y se coronan con la llegada de militares a funciones de seguridad pública, principalmente la procuraduría de la república ocupada por un militar, Rafael Macedo de la Concha. Muchos de las acciones desplegadas y de operativos como “México seguro” se realizaron bajo estrategias militares con las fuerzas armadas (La Sedena y la secretaría de marina), sobre todo aplicada en ciudades del norte del país donde los brotes de violencia se intensificaron por fuerzas delincuenciales que mostraban un poder de fuego y arraigo en varias regiones.

Este operativo “México seguro” es una respuesta a una realidad que se pretendía ocultar y “focalizar”, se integra a partir de acciones tácticas para combatir el narcotráfico, el narcomenudeo, el contrabando, el tráfico de indocumentados, el robo de vehículos y la portación de armas prohibidas. Las acciones realizadas constituyen una seria reducción a los derechos fundamentales. Las fuerzas militares y policíacas se desplegaron en calles, plazas, avenidas y colonias para “reforzar la seguridad y disuadir y evitar la comisión de ilícitos”.

Implica también acciones preventivas y de revisión fuera de restaurantes, bares, discotecas y centros nocturnos, y para cumplimentar órdenes de cateo. Las denuncias por violación a derechos humanos y por la intervención de fuerzas armadas empiezan a destacarse (Informe RTDT, 2006:26).

La política de Fox en seguridad pública fue un antecedente que permitió a Felipe Calderón incrementar la presencia de militares en instancias civiles: en las dependencias de procuración de justicia y en la coordinación de los programas federales en la materia, en la presencia de militares en la Policía Federal Preventiva, así como también en el despliegue de sendos operativos prácticamente desde 2006. No fueron atendidas las diversas sugerencias que hicieron organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que recomendó a México “revisar 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 en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana”<sup>14</sup>.

Los operativos policiacos-militares que fueron insignia del sexenio fueron: Los *operativos conjuntos Michoacán y Tijuana* iniciadas en diciembre de 2006 con el despliegue de miles de soldados, armamento, aviones y vehículos militares. En 2007 la militarización escaló otras regiones y entidades federativas con los *operativos conjuntos Guerrero y Sierra Madre* (Durango, Sinaloa y Chihuahua). En 2008 el proceso era una realidad con el *operativo Chihuahua-Juárez* donde se desplegaron más de 3 400 soldados. Sin embargo, los resultados de la estrategia “combate frontal contra el narcotráfico” no dio los resultados esperados. No bajaron los índices de homicidios, ni el trasiego de drogas ni mucho menos el crimen organizado. La violencia social y delincuencia se expandieron a todos los rincones del país (Centro Pro de Juárez, 2008: 6-11) Aunque a partir de 2010 empieza un leve giro a reconocer que contra la delincuencia no solo bastó la confrontación militar, al crear el Programa “*Todos somos Juárez*” y suavizar la presencia del ejército en esa región.

La postura de dar primacía a la intervención de las fuerzas armadas en actividades que legalmente corresponden a las autoridades civiles, y de los dispositivos y métodos de “guerra contra el crimen”, no solo constituyeron una renuncia del régimen a dar solución por las vías de la política y del derecho, con los instrumentos el Estado mexicano a los grandes problemas de

14 Véase CIDH, Informe Anual 2005, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.1.htm>

seguridad pública, sino que arroja saldos negativos y un alto costo humano por esta disposición estatal, que vulneró el estado de derecho y abatió la protección y aseguramiento de los derechos fundamentales, por las graves violaciones generadas en este periodo<sup>15</sup>.

El régimen político dejó intocado la figura del fuero militar. Una de las figuras emblemáticas del antiguo régimen, donde la intervención militar en diferentes eventos incluso identificados crímenes de lesa humanidad, no podían llegar a los tribunales civiles. Ante las críticas al fuero militar –incluyendo las de órganos de la ONU que pidieron “retirar el Ejército de las calles”- débilmente, en respuesta la SCJ “acotó” su belicosidad anunciando que militares agresores serían juzgados por civiles<sup>16</sup>.

La militarización implicó una trasgresión a diferentes preceptos constitucionales:

El Artículo 21 constitucional establece que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función”, el cual limita las obligaciones del presidente en el artículo 89 constitucional fracción VI donde señala que una de sus facultades es “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior”, disposición de la que se abusó en el combate al crimen organizado.

Dichas acciones se han dado a pesar del Artículo 129 de la Constitución, que establece: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

Con los Operativos policiacos-militares se afectaron gravemente los derechos humanos, ya que en regiones completas se suspendieron las garantías individuales según el artículo 29 de nuestra Carta Magna dice: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz

15 La CNDH en 2010 informó de un incremento de 300% de quejas contra el ejército, La Jornada, 10/01/2010. pág. 7. Tan solo en 2010 hay 1 415 denuncias contra la SEDENA, La Jornada, 26/01/2011.

16 “Retirar al Ejército de las calles, recomienda la ONU a México”, La Jornada, 1º de abril de 2011, p. 7. “Militares que violen garantías serán juzgados por civiles: SCJN”, La Jornada, 13 de julio de 2011, p. 2

pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (...) podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación (...).”

Estos principios constitucionales se complementan con el artículo 16: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

O bien, el artículo 11 constitucional dice: Todo hombre tiene derecho para entrar en la Republica, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. Ambas garantías de los derechos de seguridad y libertad fueron suspendidas en la aplicación de los operativos *conjuntos*.

### La reforma de justicia penal.

Con la estrategia de Felipe Calderón de lanzar una “guerra contra la delincuencia” se hizo apremiante contar con medios complementarios, de carácter jurídico en el combate al crimen organizado. Así se diseñó una “reforma a la administración de justicia penal” que por primera vez incluía a los aparatos e instituciones de administración de justicia el Ministerio Público, los roles de Jueces y Tribunales y cambios a la Constitución y Leyes secundarias (Código Penal). Durante la presentación del paquete de propuestas y su aprobación en el Congreso de 2008 le llovieron críticas tanto juristas, como de organismos de derechos humanos – nacionales e internacionales- y de representantes de la sociedad civil.

La reforma al sistema de justicia penal, técnicamente tenía como base nueve puntos sobresalientes, que no todos se implementaron: La presunción de inocencia del implicado; intermediación del juez, para que siempre esté presente en el proceso; la inclusión de juicios orales; la concentración y continuidad del principio que se le sigue al inculcado; la creación del Juez de garantías que avale el correcto trabajo del Ministerio Público. La extinción de dominio que elimina los bienes a delincuentes. Que el implicado pase el proceso judicial en prisión si su perfil así lo amerita. La modernización del juicio de amparo. La implementación de Medios alternos a la solución de conflictos para evitar el proceso. Sin embargo al concretarse en normas, algunas de estas figuras alteraron significativamente los derechos fundamentales consagrados.

Con la reforma penal de 2008 se produce una restricción a los derechos civiles, al crear la figura del arraigo de las personas entre 40 y 80 días (inconstitucional) que constituye una “privación preventiva” de la libertad personal, “prorrogable” siempre y cuando permanezcan las causas que dieron origen a la detención, con lo que se generan estados de “excepción”, que modificó el Artículo 16 constitucional referente a la garantía de legalidad. También hay reformas a los artículos 18, 19 y 20 que completan los centros de arraigo y la disminución del ministerio público. Los informes posteriores marcan claramente que el conjunto de reformas tuvieron avances parciales y pocos logros ya que no se redujeron los índices de criminalidad.

### El programa nacional de seguridad pública.

En la lucha contra la delincuencia paulatinamente se construyeron los instrumentos de política y programas de seguridad pública, cuando de facto ya se tenía una lógica de acción y combate. Así se construyó también el discurso legitimador oponiéndose abiertamente a las críticas y las denuncias de violación de derechos humanos. En el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) el gobierno ponía como primero de sus cinco ejes rectores el “estado de derecho y la seguridad” para garantizar la seguridad del país, la paz, así como favorecer los mecanismos del Estado y la democracia. Así mismo el Plan Nacional de Seguridad Pública aportaba una visión sobre el sector hacia 2030 y de “seguridad pública como una política de estado” (PNSP, 2008-2012).

El discurso oficial sin embargo se topaba con la información cotidiana de víctimas, muerte y creciente inseguridad. El gobierno de Calderón justificó sus acciones respaldando una falsa dicotomía entre la seguridad y los derechos humanos, que colocó a los derechos humanos como obstáculos en la lucha contra el crimen. Este discurso impactante, repetido en diversas formas por un gran número de actores políticos, “planteó engañosamente que los mexicanos viven un juego de suma cero en el cual deben elegir entre permitir a delincuentes poderosos quitarles su seguridad, o permitir a actores gubernamentales quitarles sus derechos humanos” (Centro Pro de Juárez, 2008: 3).

Un punto de inflexión a la política contra el crimen fue la firma del “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia”, el 21 de agosto de 2008 fue suscrito por todas las autoridades políticas del país, y aprobado por los representantes de los tres poderes de la

Unión, los 31 gobernadores, y el jefe de Gobierno del Distrito Federal. Fue el reconocimiento de que las políticas implementadas no funcionaban y eran ineficientes.

Según representantes de la ONU, el problema del narcotráfico se había extendido en todo el país. “Entre 50 y 60 por ciento de los gobiernos municipales en México han sido “capturados o feudalizados” por el narcotráfico; las mafias mexicanas operan en 38 naciones, y como país, México se ubica en el sexto lugar con más delincuencia organizada en el mundo; los altos niveles de corrupción y delincuencia organizada sólo pueden ser sostenibles cuando los estados no gozan de niveles aceptables de gobernabilidad, entonces se dan alianzas tácitas o explícitas entre actores políticos y empresas privadas con organizaciones criminales”<sup>17</sup>.

El informe agrega: “Todos los países sufren la infiltración de la delincuencia organizada, primero entran mediante relaciones personales, sobornos o extorsiones; y luego, feudalizan, cuando el personaje al que financian se transforma en diputado, alcalde, o gobernador. La investigación que hemos realizado en varios estados de la República nos lleva a la triste conclusión de que a escala municipal México está sufriendo una feudalización de su sistema político, además del ámbito municipal se está yendo hacia las gubernaturas” (Ibid).

## Las repercusiones en el Estado de Derecho y la política

Durante el sexenio de 2006-2012 diversos organismos civiles nacionales e internacionales señalaron cuestionamientos y alertas sobre lo que ocurría en el desmantelamiento del tejido social, y de múltiples instituciones que afectaban el conjunto del Estado de derecho; así mismo algunos medios de comunicación, a pesar de su restricción para no hacer “apología del delito”, advirtieron de un severo retroceso: 1) contra garantías individuales 2) contra Derechos humanos 3) favorecer un clima de “criminalización” y 4) Otorgar mayor benignidad al poder que al individuo.

Las instituciones políticas y de justicia fueron incapaces de proteger los derechos fundamentales. Los programas de políticas del sector de seguridad pública e inclusive las “reformas e justicia penal” fueron insuficientes para salvaguardar los derechos fundamentales.

---

17 ONU: el narco feudaliza 60% de los municipios, La Jornada, 26 de junio de 2008, p. 5.

## El derecho a la vida y la seguridad jurídica.

El más vital y definitorio es el derecho a la vida (Artículo 14 constitucional). Se desconocen las cifras exactas de la guerra contra la delincuencia. En su informe presentado en noviembre de 2012 la organización *México Evalúa*: “Indicadores de víctimas e invisibles de homicidio”, refleja que el saldo de la violencia en el sexenio de Calderón asciende a 101 199 personas asesinadas. Este índice delictivo a causa de la implementación de la llamada “guerra contra el narcotráfico” aumentó el 36 por ciento de muertes respecto al sexenio anterior. Además se identificó a más de 150, 000 personas como desplazados, es decir que cambiaron su lugar de residencia inclusive de país, por motivo de la violencia. Asimismo, 344 230 personas quedaron huérfanas, viudas o sin sostén económico alguno. Más que en cualquier guerra civil contemporánea (los Balcanes o Irak)

A las muertes vinculadas a la inseguridad pública, se les aplicó *tabla rasa*. El gobierno federal no quiso reconocer: que las víctimas son personas, tienen un nombre, una historia, una familia y una comunidad que fue también afectada y victimizada con su muerte. Querer reducir las a una cifra y al olvido, niega a los mexicanos y las mexicanas el derecho a la verdad, a una memoria digna. Niega el derecho a la justicia. Impide sentar las bases para las medidas de no repetición. Esto es así tanto en el pendiente de justicia transicional no resuelto como respecto de la sangría en el país durante este sexenio (Centro Pro Juárez, 2012: 21).

Otros derechos fundamentales asociados a la vida fueron también perturbados. Siguiéron en el sexenio las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas. Sobre este último, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias hizo público el informe 2012 de su más reciente visita a México, en que deploró los nulos esfuerzos gubernamentales por investigar más de 26 mil casos denunciados<sup>18</sup>.

## La tortura y el secuestro

Las garantías del debido proceso y legalidad tampoco fueron plenamente protegidas. La

18 Véase: <http://www.animalpolitico.com/2012/03/seis-rasgos-de-la-desaparicion-forzada-en-mexico-segun-la-onu/#ixzz2dUolOUe5>

tortura en México aumentó casi en un 600 por ciento de 2006 al 2012, a partir de la utilización de las fuerzas armadas en tareas propias de la policía civil. El fenómeno podría ser aún más grave, ya que no hay un registro nacional de casos de tortura, no todos ellos se denuncian y muchas veces, se reclasifican como lesiones o abuso de autoridad, que son delitos menores. El Comité de Naciones Unidas reiteró su preocupación por el gran número de quejas por tortura interpuestas ante la CNDH y el muy reducido número de recomendaciones emitidas: de 6 mil 778 quejas presentadas de noviembre de 1999 a julio de 2012, únicamente 198 derivaron en recomendaciones y ninguna en acción penal<sup>19</sup>. En el periodo no se avanzó lo suficiente en implementar el protocolo de Estambul.

En el caso del secuestro los datos son explosivos. Tan solo en México se perpetraron más de 105 mil 600 secuestros durante 2012, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), cantidad 79 veces superior a las denuncias registradas por este delito en el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales sumaron mil 317 el año pasado<sup>20</sup>. Lo que quiere decir que las personas no tienen confianza en denunciar este flagelo.

## Derechos y libertades restringidas

Las restricciones a los derechos fundamentales se repercutieron en los derechos civiles (garantías de legalidad) como también en los derechos de libertad. Este tipo de derechos, de carácter insignia que sustentan el “estado de derecho”, no fueron suficientemente protegidos.

La libertad de expresión fue abiertamente menoscabada en los doce años de alternancia y no se generaron los mecanismos efectivos para salvaguardarla. En el periodo de Fox hubo 22 periodistas asesinados, y según la organización *Artículo 1921*, en el lapso 2006-2012 murieron 47 periodistas por su trabajo profesional. También diversas casas periodísticas fueron violetamente agredidas, el discurso bélico y la censura menoscabaron seriamente la libertad de imprenta.

19 <http://desinformemonos.org/2012/11/calderon-dispara-la-tortura-en-mexico/>

20 “Cifra negra de secuestros es 98% mayor a las denuncias”, *La Jornada*, 1º de octubre de 2013, p. 17.

21 Véase: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2013/07/25/periodistas-asesinados-impunidad-a-cuestas/#ixzz2tbuzdHNn>.

Los diferentes mecanismos creados fueron insuficientes y tardíos. En diciembre de 2010 se instala el comité consultivo para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas en la SEGOB. Además la fiscalía especializada en la materia, que nació en 2006 y que cambió de nombre a Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, hasta la fecha no ha dado los resultados necesarios para combatir la impunidad. Paralelamente se trabajó desde el año 2011 en la creación de la Ley de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos que fue aprobada en abril de 2012, así como la reforma constitucional al artículo 73 fracción XXI, aprobada en junio de ese mismo año, que le permite a la federación conocer y atraer los casos de delitos en contra de la libertad de expresión. México se ha ganado el calificativo como uno de los peores países para la libertad de expresión y ejercicio del periodismo.

Además es sobresaliente, el número de víctimas entre sacerdotes o miembros del culto religioso. En 18 años han sido asesinados 24 sacerdotes, principalmente de la grey católica, 12 de los cuales fueron entre 2006 y 2012, sobre todo en regiones donde predomina el crimen del narco. Lo cual ha hecho difícil la labor de los ministros religiosos.

La libertad de tránsito (artículo 11 constitucional) es una prerrogativa que se fue restringiendo solo a ciertas personas y no a todas las que se encuentran en el territorio del país, sobre todo fue crecientemente violentada, en el periodo de la lucha contra el narco, para los inmigrantes centroamericanos que realizan un proceso de transmigración laboral hacia Estados. La CNDH como la Comisión Interamericana de derechos Humanos (CIDH) produjo sendos informes sobre violación sistemática a sus derechos<sup>22</sup>. En este rubro se han develado verdaderas emergencias humanitarias, que se suscitan día con día.

## Criminalización de la protesta social y violencia contra defensores de DH

Desde mediados los 90's se registró una tendencia alarmante en dos vertientes, por una parte la sistemática represión contra formas de organización social y protesta ciudadana por parte de las autoridades y continuada por los gobiernos de la alternancia, y por otra parte la

22 Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México, CNDH, 2011 [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011\\_sec\\_migrantes\\_0.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_sec_migrantes_0.pdf)

contención coactiva contra las y los defensores de derechos humanos. Las organizaciones civiles advirtieron tempranamente como “precedente peligroso” el conjunto de acciones de hostigamiento, amenaza, persecución, detención e incluso agresión y/o eliminación física de activistas (Informe RTDT, 2006:42-46).

Es paradójico que en los gobiernos de la alternancia, que deberían haber colocado la libre expresión y participación ciudadana, derechos plenamente establecidos, como vértice del conjunto de su política, en cambio se haya producido el fenómeno de la criminalización de la protesta social y haya crecido el castigo contra activistas sociales y de derechos humanos, mediante el uso desproporcionado e ilegal de la fuerza y el empleo de los recursos del Estado en la represión contra la sociedad civil emergente. A lo que se agregó la parcialidad u omisión del Estado en uso de sus recursos jurídicos para castigar a los agresores.

En el contexto de una movilización social, en 2008 la Red “Todos los derechos para todos” (RTDT) lanzó la campaña nacional sobre “la criminalización de la protesta social” que: consiste en llevar los conflictos sociales a la arena judicial, encarcelar a los integrantes de los movimientos y obligarlos a enfrentar largos y adversos procesos. Esta política de criminalización es en realidad una política de control del descontento social, empleando cada vez más la legislación penal para enfrentar dicha inconformidad. La criminalización se manifiesta en: Detenciones arbitrarias, equiparar a los luchadores sociales con delincuentes, agravar las acusaciones, imputándoles delitos políticos o contra la seguridad nacional. Ilegalizar la protesta social y falta de un debido proceso legal<sup>23</sup>.

Una gran cantidad de casos y eventos han llegado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y por las cuales el gobierno mexicano ha recibido recomendaciones y resoluciones. La CIDH en su informe de 2011 notó que “persisten serias dificultades para las labores de las defensoras de derechos humanos en países que han atravesado situación de conflicto armado o violencia generalizada. Las organizaciones nacionales y regionales de mujeres que actúan en estas zonas, suelen ser objeto de hostigamientos y amenazas por parte de actores armados que consideran que el liderazgo ejercido por ellas constituye un obstáculo en el control social de los territorios que ocupan”<sup>24</sup>.

23 Presentación de la Campaña Nacional “La Protesta es un Derecho, la Represión un Delito”: RTDT. Boletín Difusión-Cencos México D. F. 5 de febrero de 2008.

24 Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, CIDH, OEA, 2011.

Reforma constitucional en derechos humanos de 2011: ¿hacia una visión estatal de derechos fundamentales?

Ante el cúmulo de críticas de organizaciones nacionales e internacionales por los estragos de la “guerra contra la delincuencia”, inclusive las presiones internacionales de la CIDH para atender violaciones a los derechos humanos, y ante un panorama incierto de los resultados de las políticas de seguridad, desde diciembre de 2010 se promueve “la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos” que va a cambiar en términos nominales y de contenido el enfoque de derechos humanos cuya interpretación provenía de la constitución de 1917. Se reconoce que el Estado mexicano presentaba seras deficiencias en la protección de los derechos fundamentales.

La reforma constitucional en derechos humanos, publicada en junio de 2011, contiene principios y mecanismos que habían sido negados décadas atrás. Los artículos constitucionales reformados son: 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, y 105, además de la denominación del Capítulo I del Título Primero -“De los derechos humanos y sus garantías”. Los aspectos relevantes de la Reforma constitucional son: equiparar los tratados internacionales con la constitución, dando jerarquía en una “interpretación conforme” a instrumentos internacionales; se incluye la figura *pro homine* o *pro personae* que consiste en aplicar la norma que más proteja a la víctima.

A partir de la reforma, el Estado mexicano tiene la obligación -en todos sus niveles de gobierno, sin excepción- de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos. El Estado mexicano, señala el artículo 1 constitucional a partir de la reforma, debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

Se reconocen el derecho de asilo (Artículo 11 constitucional) para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce de la misma forma el “derecho de refugio” para toda persona por razones de carácter humanitario. Con la modificación al artículo 33 constitucional, se elimina la discrecionalidad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras. Con la reforma se establecen mecanismos de legalidad, entre estas la “previa audiencia” y que la expulsión solamente procede en los términos que señale la ley, siempre que se siga el procedimiento que la misma ley establezca. Se precisa además la forma de selección del presidente de la CNDH y de los OPDH locales.

Una reforma que llega con 60 años de retraso, en un contexto de violaciones generalizadas a los DH, con un sistema de administración de justicia renuente a los cambios, con la falta de credibilidad, es enteramente difícil que se convierta en una panacea para ordenar el resquebrajamiento que se tiene en materia de derechos humanos. El legislador anticipó que no era la Reforma que necesitaba el país<sup>25</sup>.

La evaluación de la sociedad civil del conjunto de acciones en el periodo 2006-2012 es calificada como “transición traicionada” porque en lugar de fomentar el respeto a la ley y al pleno ejercicio de los derechos humanos, se implantó una maquinaria de guerra y violencia que ensombreció al país con la militarización y la criminalización de la protesta social, prevaleciendo el autoritarismo más allá de los grandes esfuerzos de la sociedad por democratizar la política mexicana: “La vida cotidiana de quien reside o transita por México ha sido interrumpida –como ocurre en los contextos de guerra– por la crueldad, la corrupción, la arbitrariedad y otras formas de lucrar con la muerte” (Centro Prodh, 2012).

## Conclusiones

Las ciencias sociales registran con lentitud los fenómenos de la realidad global. El papel de las ciencias sociales ha sido el de una constante incidencia sobre su entorno, y una fuerte influencia en la explicación y la configuración de nuestro mundo y de nuestras vidas cotidianas. Su fuerza transformadora en el estudio del cambio social es significativa tanto en las decisiones individuales como de corporaciones particulares y del sector público. Sin embargo, es necesaria la permanente reevaluación del conocimiento social.

Este trabajo esboza y pone a discusión la relación entre democracia y Estado de derecho –poder y norma- que ha sufrido diferentes cambios a lo largo de la historia. En este debate conceptual, dominado en ocasiones por la disciplina jurídica, es necesario repensar las conceptualizaciones en relación a sus contenidos y su capacidad de analizar las nuevas realidades complejas.

Como se observa en el periodo 2006-2012 los conceptos democracia, estado y derecho

25 La diputada Enoé Uranga: ■Afirmó que si bien no se trata de una reforma que coloque al país a la altura de otros más desarrollados socialmente, saca a México de dos décadas de atraso en la defensa de los derechos humanos frente a la experiencia mundial”, La Jornada, 16 de diciembre de 2010, p. 11.

predominantes han sido insuficientes para analizar el contexto, las circunstancias y hechos sociales que han ocurrido durante el siglo XX y principios del XXI en México. Se trata de reconstruir el conocimiento y los enfoques rompiendo con definiciones formales que no reflejan el entorno.

La irrupción del mundo de derechos, desde la segunda gran guerra, se fue introduciendo débilmente en la esfera internacional. El régimen político mexicano, sobre todo en su etapa hegemónica fue completamente reacio a registrar los cambios en esta materia, dejando durante décadas intocados los preceptos de vanguardia del constituyente del 17. Los principios básicos seguidos en el derecho internacional no se aplicaron: de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.

En los setenta empieza a notarse una crisis de credibilidad sistémica, pero las elites políticas optaron por una serie de “reformas políticas electorales” pensando que esta resolvería deficiencias estructurales en la administración y acceso a la justicia para grandes sectores de la sociedad. Simplemente la democracia representativa y las mejoras electorales no fueron suficientes en la construcción de ciudadanía ni en el ejercicio de derechos fundamentales.

El conjunto de normas e instituciones que conformaban la noción del Estado de derecho hizo crisis y se fue desmoronando ante la debilidad del Estado para garantizar y proteger los derechos fundamentales, situación que no escapó a los gobiernos de la alternancia 2000-2012, periodo en el que irrumpieron drásticamente fenómenos que se habían incubado en décadas anteriores: la impunidad, la falta de reparación del daño a las víctimas, la corrupción de órganos judiciales, policiacos y militares y la pérdida del territorio frente a grupos delincuenciales. Se queda como pernicioso legado la tendencia a la “mano dura”, que se registra en el mundo, incluyendo “democracias civilizadas” con la creciente presencia del paramilitarismo y militarización de las calles, así como un discurso que nominalmente es de apertura pero que muestra el miedo a la movilización de la sociedad.

Las ciencias sociales deben de ponerse al día en la formulación de enfoques integradores, dar un vuelco en repensar los conceptos de una realidad que ha sacudido a la sociedad en sus cimientos. También pueden contribuir firmemente en la reconstrucción de la memoria histórica de un periodo que deja saldos negativos en la democracia y el estado de Derecho en México.

## Referencias

- Beetham, D. (2002). *Handbook on democracy assessment*, Kluwer, Law International.
- Bovero, M. (2006) “Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución en Salazar, Pedro *La democracia Constitucional. Una radiografía teórica*, CFE/UNAM, México.
- Bobbio, N. (1996) *El futuro de la democracia*, FCE, México, segunda edición.
- Centro Prodh. (2012). *La transición traicionada. La situación de los derechos humanos en México 2006-2012*. Edición del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.
- Dahl, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza – México.
- Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editado por Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Editorial Trotta, Madrid, España.
- Garretón, M.A. (1991) “La democratización política en América Latina y la crisis de Paradigmas” en *Leviatán*, N° 43, Madrid.
- Gómez Tagle, S. (2003) *Lo que ven otros ojos. Las elecciones en México 1988-2006*, Tribunal Electoral del PJF, México.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a final del siglo XX*, Paidós, Argentina
- Oficina del Alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. (2003) *Diagnostico de Derechos humanos en México*. OACNUDH, México.
- O’Donnell, G. (1998) *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*. Editorial Paidós, Buenos Aires. --- (1997) *Contrapuntos*. Editorial Taurus. Barcelona. --- (2004) “Notas sobre la democracia en América Latina” en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD.
- Morlino, L. (2005) *Democracias y democratizaciones*, Cepcom, México.
- Morlino, L. (2005) “Calidad de las democracias. Notas para su reflexión”, *Metapolítica*, No.39, Cepcom, México.

- Mouffe, Ch. (2006). El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- PNUD. (2000). Informe sobre desarrollo humano. PNUD, Mundi prensa, México.
- RTDT (2006). Informe de la Situación de los Derechos Humanos en México. 124º. Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 6 de marzo de 2006. [http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/Informe\\_CIDH\\_2006.pdf](http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/Informe_CIDH_2006.pdf)
- Salazar, Pedro (2006) La democracia Constitucional. Una radiografía teórica, CFE/UNAM, México.
- Vitale (2001). “¿Teoría General del derecho o refundación de una república óptima?” en Los fundamentos de los derechos fundamentales. Editado por Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Editorial Trotta, Madrid, España.
- Wallerstein, I. (1988) Impensar las ciencias sociales. Siglo XXI editores/UNAM, México.