



# DEFENSOR



n ú m e r o e s p e c i a l

Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Número 6, Año IV, junio de 2006



## Democracia y Derechos Humanos





COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

**PRESIDENTE**

Emilio Álvarez Icaza Longoria

**CONSEJO**

Elena Azaola Garrido  
Judith Bokser Misses  
Daniel Cazés Menache  
Santiago Corcuera Cabezut  
Denise Dresser Guerra  
Patricia Galeana Herrera  
María de los Ángeles González Gamio  
Armando Hernández Cruz  
Clara Jusidman Rapoport  
Carlos Ríos Espinosa

**SECRETARIO TÉCNICO**

Ricardo Bucio Mújica

**VISITADURÍAS**

**Primera**

Guadalupe Cabrera Ramírez, Encargada del despacho

**Segunda**

Alejandro Delint García

**DIRECCIONES GENERALES**

**Administración**

Román Torres Huato

**Comunicación Social**

Hugo Morales Galván

**Educación y Promoción de los Derechos Humanos**

Daniel Ponce Vázquez

**Quejas y Orientación**

Jaime Calderón Gómez

**CONTRALORÍA INTERNA**

Rosa María Cruz Lesbros

**DIRECCIONES EJECUTIVAS**

**Investigación y Desarrollo Institucional**

Gabriela Aspuru Eguiluz

**Seguimiento de Recomendaciones**

Patricia Colchero Aragonés

**COORDINACIONES**

**Asesores**

Luis J. Vaquero Ochoa

**Asuntos Jurídicos**

María del Rosario Laparra Chacón

**SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA**

Laura Gutiérrez Robledo

Órgano de difusión mensual de la CDHDF.

Número 6, Año IV, junio de 2006. Número de reserva otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública: 04-2003-112814201500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12792 y número de Certificado de Licitud de Contenido: 10364, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. COMITÉ EDITORIAL: Emilio Álvarez Icaza Longoria, Alejandro Delint García, Ricardo Bucio Mújica, Jaime Calderón Gómez, Luis Vaquero, Patricia Colchero Aragonés, Gabriela Aspuru Eguiluz y Laura Gutiérrez Robledo. Publicación editada por la Secretaría Técnica de la CDHDF. Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF. IMPRESIÓN: Ediciones Corunda, S.A. de C.V., Tlaxcala 17, Col. Barrio de San Francisco, Del. Magdalena Contreras, México, D.F., C.P. 10500, Tels.: 5568 4751 y 5568 4741, Fax.: 5652 5211 SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN: Jacqueline Ortega Torres, Tel. 5229 500, Ext. 1758, Carmona y Valle Núm. 5, cuarto piso, Col. Doctores, C.P. 06720, México, D.F. Tiraje: 3,500 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico.

ISSN: 1665-8086

DFENS R



CDHDFensor, Órgano oficial de difusión

NÚMERO 6, AÑO IV, JUNIO DE 2006



EDITORIAL



5 Democracia y derechos humanos



6 Democracia y derechos humanos  
en la Ciudad de México  
*Comisión de Derechos Humanos  
del Distrito Federal*

12 Carta Democrática Interamericana



OPINIÓN Y DEBATE

18 Situación actual de los derechos humanos  
en la ciudad de México.  
*Emilio Álvarez Icaza Longoria*

21 La situación actual de los derechos civiles  
en nuestro país  
*Elena Azaola Garrido*

25 Los retos de la Democracia Hoy:  
Estado de Derecho, Ciudadanía  
y Derechos Humanos.  
*Judith Bokser Misses*

29 Democracia genérica, democracia cotidiana y democracia vital  
*Daniel Cazés Menache*



32 Democracia como derecho humano internacional  
*Santiago Corcuera Cabezut*



35 Retos de la Participación Ciudadana: ¿y Frodo?  
*Denise Dresser Guerra*

39 Mujeres, Democracia y Derechos Humanos: un trinomio indivisible  
*Patricia Galeana Herrera*

42 El binomio democracia y desarrollo en la constitución mexicana  
*Armando Hernández Cruz*

44 Acuerdos básicos para la consolidación democrática  
*Clara Jusidman Rapoport*

49 Libertad religiosa y libertades laicas  
*Roberto J. Blancarte*

53 La experiencia reciente de las ONG mexicanas de derechos humanos  
*Úrsula Zurita Rivera*



**DEFENSA**



56 Cumplimiento de recomendaciones

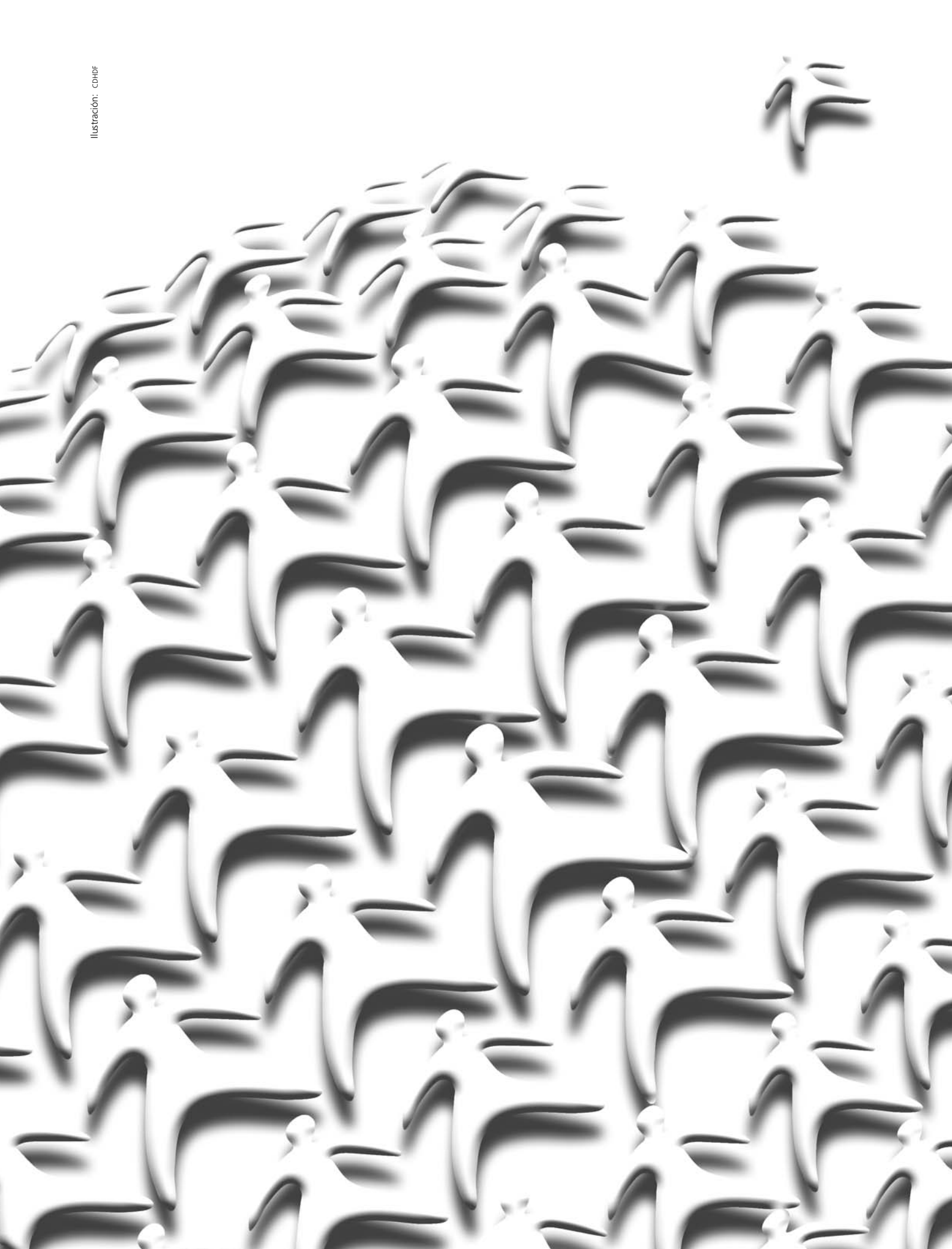
60 Situación de las recomendaciones emitidas por la CDHDF



**62 LIBRERO DEL DEFENSOR**

Fotografías de portada:  
Patricia Aridjis, Ernesto Asencio, Julio Asencio,  
Eduardo Camacho, Jorge Claro, Pablo Cruz,  
Luis Gallegos, Rosalio Huízar, Elisa Martínez,  
Omar Nava, Ángel Salguero, Jennifer Salguero,  
Rosa Uribe, Jesús Quintanar  
y archivo de la CDHDF.





## Democracia y derechos humanos

Hoy en día, la democracia no puede verse más como fin en sí mismo, sino como un punto de partida hacia la consecución de metas ligadas al desarrollo, la paz, el respeto, la justicia y el bien común de la sociedad. Es, a la vez, condición previa e indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos de todas las personas.

La democracia, en el contexto de la historia de América Latina, significó para muchos países, incluido el nuestro, la mayor de sus aspiraciones. Un derecho al que anhelaban acceder todos los pueblos y al que los gobiernos debían la más alta obligación de promover, defender y garantizar.

Con el fortalecimiento de los sistemas democráticos en América Latina, la participación ciudadana vuelve a ser considerada como un tema de relevancia política, social, económica y cultural, ya que involucra el libre ejercicio de la voluntad de decisión de las personas en los espacios de interés personal o colectivo del ámbito público.

En este sentido, se hace evidente que no podemos tener a la democracia como un dogma ni aislada de otros temas que necesariamente constituyen un complemento sustancial para su consolidación y, sin los cuales, asistiríamos a un grave retroceso en términos de gobernabilidad.

La democracia, como todo modelo, puede ser perfectible. Pero para el contexto de América Latina y de México es, por ahora, el único y más acabado sistema que nos permite la defensa y la garantía del ejercicio y vigencia de los derechos humanos, los cuales orientan la vida pública, establecen pautas mínimas de convivencia pacífica entre las y los ciudadanos y determinan las condiciones para vivir sin discriminación.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en su búsqueda por contribuir en la construcción de una sociedad más democrática y responsable, presenta en este número especial del DFENSOR, 11 artículos cuyos textos abordan desde diversos enfoques la realidad de la democracia en nuestro país y los retos y oportunidades que habremos de enfrentar como sociedad civil en los próximos años.

Los artículos de Emilio Álvarez Icaza Longoria, Presidente de la CDHDF, de las y los Consejeros Elena Azaola Garrido, Judith Bokser Misses, Daniel Cazés Menache, Santiago Corcuera Cabezut, Denise Dresser Guerra, Patricia Galeana Herrera, Armando Hernández Cruz y Clara Jusidman Rapoport, así como de Roberto J. Blancarte y Úrsula Zurita Rivera, buscan ofrecer nuevas aproximaciones para enriquecer el diálogo y el debate de la sociedad respecto al tema de la democracia.



# Democracia y derechos humanos en la Ciudad de México

## I. Introducción

*La defensa de los derechos humanos es una lucha que tiene poco tiempo de haberse institucionalizado en el país y en la Ciudad de México. A partir de la existencia de los organismos públicos dedicados a la protección y promoción de los derechos humanos, así como de los creados por la sociedad civil organizada, se ha marcado un antes y un después en la vigencia del sistema democrático. Es la democracia —complejo ejercicio de derechos mucho más amplio que los procedimientos para hacer legales los cambios de gobierno— la que se ocupa de hacer efectivos los derechos y la que propicia el pleno ejercicio de éstos.*

De frente al actual contexto político y social, para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), es importante expresar de manera pública que el tema estructuralmente fundamental es el que vincula a los derechos humanos con la democracia. El desarrollo democrático está inexorablemente ligado a la protección de los derechos humanos y es un indicador de gobernabilidad que debe estar presente en los procesos electorales y en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Por el contrario, la falta de respeto a los derechos humanos, al poner en riesgo la gobernabilidad democrática, contribuye a la exclusión social y política, a la corrupción, a la falta de acceso a una vida digna, a una débil administración pública y a una limitada rendición de cuentas. Sobre todo, la falta de compromiso en el respeto a los derechos humanos conlleva el riesgo de incubar la ruptura democrática.

Los derechos humanos son el eje a partir del cual se construye el Estado moderno; su centralismo reside en la salvaguarda de la libertad como la condición humana más apreciable que legitima la existencia del mismo Estado. El resguardo de los derechos humanos es, por ello, la tarea por excelencia de la democracia y el espíritu que hace posible el contrato social. Atentar contra los derechos humanos de cualquier forma y mediante diversos mecanismos agreda el fundamento mismo





El modelo democrático debe garantizar los derechos sociales.  
Fortunato Emilio Razo Trejo, *Justicia ciega*.

del Estado, pone en entredicho la gobernabilidad democrática y atenta contra el desarrollo humano y social.

La construcción de una democracia debe *anclarse* en los derechos humanos, los cuales deben estar perfectamente positivizados para garantizar su libertad y ejercicio. Apelando al principio de integralidad que guardan los derechos humanos, no podemos hablar de la vigencia de un derecho si no hablamos de la de todos y cada uno de ellos.

En este sentido, cabe subrayar que la apuesta de la CDHDF por la construcción y consolidación de un modelo democrático de Estado se debe a que ello representa, hasta ahora, el modelo más viable para ampliar y garantizar los derechos de todas y todos los ciudadanos. No únicamente en la esfera de *lo político*, que es la figura más desarrollada porque consigna derechos como el de contar con procesos electorales libres y limpios, al voto, a ocupar a cargos públicos de elección popular, entre otros; sino también en los ámbitos de *lo civil* y de *lo social*, figuras menos desarrolladas en las que están en juego, por un lado, derechos como el de la vida, la integridad personal y psicológica, igualdad legal, acceso a la justicia, no discriminación, libertad de prensa y derecho a la información y, por otro, prerrogativas básicas como la salud, la educación, el empleo, la lucha

contra la pobreza y la desigualdad, la extensión de la participación en la conquista social, entre otras.

Es necesario que el alcance y el acceso al ejercicio de los derechos de las y los habitantes no sólo sean ampliamente discutidos, sino que se fortalezca la corresponsabilidad para lograr la consolidación de un Estado democrático de Derecho y para conseguir el pleno establecimiento de una cultura que promueva el respeto, la defensa y la difusión de los derechos de todas las personas.

Con este documento, en el ejercicio de sus atribuciones<sup>1</sup> y con la intención de sumarse a otras iniciativas en el mismo sentido, la CDHDF ofrece a la sociedad, a las organizaciones civiles, a los organismos del Estado, a las instituciones privadas y académicas, entre otros actores, un insumo que abone elementos para la reflexión de frente a los desafíos que se presentan en el futuro próximo para la ciudad.

## II. Presupuestos y punto de partida

El nacimiento de distintos actores sociales que empezaron a interesarse por participar y propiciar cambios en la realidad del país determinó decisivamente la manera de plantear las relaciones frente al Estado y a sus instituciones. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) hablaban entonces de un proceso paralelo de reformas que guardaba la debida distancia con el gobierno y sus agentes.

En la década de los noventa, las organizaciones civiles y sociales motivaron un extraordinario concepto ético de derechos humanos que logró posicionarse y convertirse, hoy en día, poco más de 10 años después de sus primeras luchas, en un indicador de la gestión gubernamental, lo que constituye un gran avance para el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas del Estado.

El trabajo que realiza la sociedad civil por medio de instancias de organización y participación se configura, en la actualidad, de manera distinta a como se planteó en sus orígenes; sus propias agendas plantean retos de muy diversa índole a los que se tenían en el inicio del movimiento de derechos humanos. En este sentido, se ha aprendido que no se trata de una construcción en paralelo, sino de una misma trinchera, con sus propios recursos y mecanis-

<sup>1</sup> "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos" (artículo 2 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal).



mos. Cada una intenta abonar determinados elementos a la consolidación de un modelo de Estado que permita el ejercicio libre de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales.

Las instituciones de Estado creadas con la intención de vigilar la promoción y la defensa de los derechos humanos también experimentaron una importante evolución que, a lo largo de sus primeros años, han llevado a algunas de ellas —quizá no a la mayoría— a aspirar por modelos institucionales, profesionales y autónomos de manera que, efectivamente, puedan salvaguardar los derechos de las y los ciudadanos al margen de cualquier tipo de compromiso político o concertación.

Hoy en día, existen importantes avances en el país y en la Ciudad de México en cuanto a la apertura a la participación de la ciudadanía en asuntos del interés público; a la madurez y autonomía de algunas instituciones de Estado; a la diversidad y pluralidad de opciones y actores políticos; a la activa presencia y trabajo de los organismos civiles y sociales en favor de los sectores más vulnerados y excluidos; a la visibilización de las situaciones de discriminación; a la expresa preocupación por abordar temas prioritarios y urgentes como la seguridad pública, la procuración y la administración de la justicia, el medio ambiente sano y el desarrollo sustentable, entre otros. Como nunca, es un hecho real el que la sociedad mexicana tenga una percepción positiva de los valores democráticos, pues, ello, no se tenía en las décadas anteriores.

Sin embargo, en esta misma sociedad ha ido creciendo la desconfianza y la desilusión en las instituciones del Estado. El no modificar la tendencia de este proceso entrañaría la posibilidad de grandes y diversos riesgos como los retrocesos autoritarios, el estancamiento de la participación ciudadana, el crecimiento aún mayor de la desilusión en el imaginario colectivo acerca de la democracia y, desde luego, la incapacidad de las autoridades de responder al nivel y al ritmo de las demandas que la sociedad exige.

Si bien existe la posibilidad real de que distintas opciones políticas ocupen los cargos de elección popular, no

se ha construido un sistema de fórmulas institucionales, formales y fácticas para la producción de acuerdos estructurales que permitan concluir la transición democrática y posibiliten un estadio de desarrollo y de derechos más cercano a las necesidades de la población más vulnerada. Esto se encuentra descrito en el preámbulo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la siguiente manera: “No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.”<sup>2</sup>

Con base en la perspectiva de los instrumentos y documentos internacionales, la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, sostiene el carácter “universal, indivisible e interdependiente”<sup>3</sup> de los derechos<sup>4</sup> humanos, y llama a la comunidad mundial a “tratarlos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.”<sup>5</sup> El punto octavo de la citada Declaración señala, también, que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”, y pone en relieve “el papel central de la persona humana”, como fin último hacia quienes habrían de tender las acciones y políticas públicas de los Estados.

Otro documento de gran importancia en los países del continente americano es la Carta Democrática Interamericana (2001), la cual contiene una expresa consagración del derecho de los pueblos a la democracia y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla.<sup>6</sup> Además, destaca el esfuerzo internacional de promover la democracia en todos los países del mundo,<sup>7</sup> en concordancia con la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus resoluciones 1999/54 y 2000/47 y, posteriormente, con la Declaración del Milenio (2000), en la que se estableció el compromiso por “promover la democracia y fortalecer el imperio del Derecho y el respeto de todos los derechos

<sup>2</sup> Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

<sup>3</sup> Cfr. Punto 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, Asamblea General de Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Derechos Humanos: A/CONF.157/23; (1993). [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument).

<sup>4</sup> Munck, G. (2005). Nota conceptual sobre democracia, derechos humanos y Estado de Derecho. Preparada para el Taller regional sobre democracia, derechos humanos y Estado de Derecho, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), Costa Rica, del 5 al 7 de septiembre de 2005.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), 2001. Véase: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).

<sup>7</sup> La Carta sostiene el “carácter esencial” de este componente imprescindible para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de América (artículo 1) y señala como algunos de sus elementos esenciales “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho...” (artículo 3) y como principales componentes “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la función pública...” (artículo 4), enfatiza, también, en su artículo 7, que la democracia “es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos”.

humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.”<sup>8</sup>

En el marco del proceso político que vivimos, cabe mencionar el análisis que hizo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2004 sobre la situación que guarda el tema de la democracia en 18 países de la región latinoamericana, incluido México. Los resultados de este estudio fueron incorporados a un informe titulado *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Para el PNUD, la democracia en América Latina —específicamente en las últimas dos décadas— ha sido un proceso “multifacético y convulsionado”, en el cual ésta ha sido pensada y realizada de distintas formas y desde diferentes enfoques, perspectivas y experiencias sociales y culturales.<sup>9</sup>

El informe sostiene la necesidad de construir un concepto amplio de democracia, que vaya más allá de los procesos formales y de las instituciones, y que tenga como indicadores para la medición de su grado de avance la realización de los principios, las normas, los estándares y los valores de derechos humanos. Subraya, como desafío político para los países del continente, “la necesidad de una transición de una democracia electoral a una democracia de ciudadanas y ciudadanos.”

En esta lógica y en razón del centralismo de las y los habitantes, el futuro de la Ciudad de México no puede

estar, ni en esta coyuntura ni en ninguna otra, determinado por las agendas de los actores y los partidos políticos, ni mucho menos por los tiempos electorales. Son las agendas las que deben estar en función de las necesidades y las dinámicas propias de la ciudad. Es preciso anteponer el bien superior de la sociedad a los intereses de las personas y de los grupos que luchan por mantener o alcanzar el poder, al cual se debe acceder en razón de los requerimientos de la propia sociedad.

Para ello, los derechos humanos y la democracia deben ser los ejes y el punto de partida. Si en cada una de las propuestas de gobierno se incluye de manera clara y central la perspectiva de los derechos humanos, se fortalecerá la construcción de estructuras institucionales, duraderas y democráticas en favor de quienes viven en la Ciudad de México.

La CDHDF asume como un desafío la necesidad de que las instituciones del Estado, los actores sociales y la población en su conjunto propicien y fortalezcan su responsabilidad en la construcción de la gobernabilidad democrática.

### III. Llamado a un compromiso común

Promover y consolidar la democracia de manera integral es un esfuerzo de todas las instituciones del Estado y en la que, también, habrán de participar los diversos actores que componen nuestra sociedad.

Una democracia auténtica y estable necesita construir una amplia red de compromisos y alianzas, que acepte y

<sup>8</sup> Véase: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>.

<sup>9</sup> Véase: <http://democracia.undp.org/Informe/>.



Es preciso anteponer el bien social a los intereses de quienes buscan el poder.

Favián Camacho González, *Mi México querido*.

reconozca los derechos políticos de todas y todos, impulse la libertad de asociación y amplíe la libertad de expresión responsablemente. En este sentido, éste es un llamado a la suma de voluntades en relación con:

### *Democracia y fortalecimiento de la sociedad civil*

- Garantizar que el proceso electoral y la contienda política no fracture las conquistas en materia de derechos humanos sino, por el contrario, contribuya a la ampliación y progreso del sistema de protección de esos derechos.
- Reconocer la diversidad y la pluralidad de la sociedad como punto de partida para la construcción de propuestas alternativas e incluyentes.
- Impulsar la democracia con una visión que incorpore a los derechos humanos como una condición para la gobernabilidad, y que éstos sean considerados como insumo básico del Estado democrático y de Derecho.

### *Participación y gobernabilidad política*

- Favorecer la participación de la sociedad civil como un elemento fundamental para la vida democrática y los derechos humanos.
- Construir alianzas que propicien el diálogo, la interlocución y la construcción de consensos más allá de los comicios electorales y de las preferencias políticas de las y los ciudadanos.
- Promover espacios públicos de participación, vigilancia, monitoreo y consulta ciudadana que incluyan a todos los sectores, en especial a los grupos en situación de mayor discriminación.
- Respetar las diferencias políticas, religiosas, raciales, de género, nacionalidad, estado de salud, orientación sexual, discapacidad, condición social o económica, apariencia física, origen étnico, lengua, embarazo, estado civil, edad, opinión y de ideología; además, promover la participación de todos y todas en igualdad de condiciones para lograr la construcción de acuerdos que busquen el bien común.

### *Consolidación de la transición democrática*

- Fortalecer el sistema de derechos humanos en el marco de la democracia, en el entendido de que ambos principios inciden de manera directa en el desarrollo humano.
- Construir una cultura de legalidad mediante el respeto del marco jurídico vigente y del cumplimiento irres-

tricto y sin salvedades de las obligaciones que marca la ley.

- Invitar a los actores políticos a que, de manera explícita y visible, asuman en sus agendas —con los mecanismos que elijan— los compromisos y propuestas de este documento.
- Impulsar la corresponsabilidad entre la sociedad civil y el poder público, con el propósito de preservar el imperio del Estado de Derecho.

### **Impulso a la agenda de derechos humanos para el Distrito Federal que la CDHDF ha venido trabajando en los siguientes ejes prioritarios:**

*Seguridad pública.* La seguridad es uno de los reclamos sociales persistentes en la Ciudad de México, en cuyo nombre los derechos humanos se han deteriorado de manera alarmante.

Detenciones arbitrarias, tortura o faltas al debido proceso legal son algunas de las violaciones más frecuentes a los derechos humanos cometidas por servidores públicos en su afán de mantener el “orden, la paz y la seguridad” exigidos por la ciudadanía. Urge una agenda política que contemple el binomio *seguridad pública y democracia* como condición previa de respeto a los derechos humanos.

Justicia y reparación integral del daño por violaciones a los derechos humanos. Este apartado está constituido por el conjunto de actos que expresan el reconocimiento y la responsabilidad del Estado en los diferentes ámbitos del poder público.

*La reparación del daño* es un componente esencial del derecho a la justicia, toda vez que es “un proceso orientado al reconocimiento de lo sucedido conforme a la verdad, a la dignificación moral de los agraviados por una violación a sus derechos, a la consecución de medidas de justicia para los afectados, al deber público de prevenir dichos agravios, así como a la obligación de establecer todo tipo de medidas que garanticen la no repetición de los hechos y circunstancias que posibilitaron la vulneración de los derechos humanos.”<sup>10</sup>

*Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.* No hay un derecho que sea más importante que el otro, pues

---

<sup>10</sup> Morfín Otero, Guadalupe, “Reparación del daño por violaciones a los derechos humanos: Componente esencial del derecho a la justicia”, seminario sobre reparación del daño, julio de 2005.



Es indispensable hablar del desarrollo de la persona conforme a derechos de salud, educación, entre otros.

Alberto Granado Neri, Foto 5 de la serie *Nace bebé en la calle*.

todos son igualmente imprescindibles porque cada uno aporta algo fundamental para la vida y el desarrollo pleno de las personas, tanto en lo individual como en lo colectivo.

El respeto a un derecho implica su máximo alcance, cuidado y garantía. En este sentido, es indispensable, para poder hablar del desarrollo y la realización de la persona (vida digna), plantear esto, también, en términos de acceso, calidad y disponibilidad a derechos relacionados con alimentación, salud, educación, trabajo, descanso, cultura y medio ambiente sano, entre otros.

*No discriminación.* Como condición indispensable de todo Estado que desea promover por igual el ejercicio de todos los derechos sin distinción, exclusión, restricción o preferencia alguna, es necesario y deseable tener en cuenta los siguientes puntos:

- Fomentar la realización de espacios de discusión y debate que confluyan en propuestas de política pública que incluyan la perspectiva de los derechos humanos.
- Superar las visiones que opongan o propongan la realización de ciertos derechos a cambio de la restricción o reducción de otros. En la lógica del principio de interdependencia, todos son necesarios para la realización plena de los demás.

Con base en lo expuesto, este llamado al compromiso común busca sumar los aportes de los diversos sectores sociales en el Distrito Federal: organizaciones de la sociedad civil, gobierno de la ciudad, partidos políticos, organismos públicos autónomos y ciudadanía en general, con el fin de propiciar la reflexión de éstos, respetando sus formas en la construcción de una democracia ciudadana y participativa.



# Carta democrática Interamericana<sup>1</sup>

(Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001)

## La asamblea general,

*Considerando* que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención.

*Reconociendo* los aportes de la OEA y de otros mecanismos regionales y subregionales en la promoción y consolidación de la democracia en las Américas.

*Recordando* que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.

*Teniendo en cuenta* que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Quebec.

*Reafirmando* que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el hemisferio.

*Considerando* que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente.



<sup>1</sup> El presente documento puede ser consultado en la siguiente página de internet: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_democrática.html](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_democrática.html).

*Reafirmando* que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.

*Teniendo presente* que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia.

*Reafirmando* que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia.

*Considerando* que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido.

*Reconociendo* que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política.

*Teniendo presente* que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno.

*Reconociendo* que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos.

*Teniendo en cuenta* que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; y que la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración

del Continente de responder rápida y colectivamente en defensa de la democracia.

*Recordando* que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 [XXII-O/92]), se acordó desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la Resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

*Teniendo presente* que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 [XXIII-O/93]), los Estados Miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el hemisferio.

*Considerando* que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno.

*Teniendo presente* que los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en ocasión del trigésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, en San José de Costa Rica, dando cumplimiento a la expresa instrucción de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre, celebrada en la ciudad de Quebec, aceptaron el documento de base de la Carta Democrática Interamericana y encomendaron al Consejo Permanente su fortalecimiento y ampliación, de conformidad con la Carta de la OEA, para su aprobación definitiva en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General en la ciudad de Lima, Perú.

*Reconociendo* que todos los derechos y obligaciones de los Estados Miembros conforme a la Carta de la OEA representan el fundamento de los principios democráticos del hemisferio.

*Y teniendo en cuenta* el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes

relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida,

RESUELVE:

Aprobar la siguiente:

## **CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

### **I**

#### **LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA INTERAMERICANO**

##### **Artículo 1**

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

##### **Artículo 2**

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

##### **Artículo 3**

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

##### **Artículo 4**

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente consti-

tuida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

##### **Artículo 5**

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

##### **Artículo 6**

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

### **II**

#### **LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS**

##### **Artículo 7**

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

##### **Artículo 8**

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el hemisferio.

##### **Artículo 9**

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica,

cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

#### **Artículo 10**

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del hemisferio.

### **III**

#### **DEMOCRACIA, DESARROLLO INTEGRAL Y COMBATE A LA POBREZA**

##### **Artículo 11**

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

##### **Artículo 12**

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

##### **Artículo 13**

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del hemisferio.

##### **Artículo 14**

Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización

encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

##### **Artículo 15**

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

##### **Artículo 16**

La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

### **IV**

#### **FORTALECIMIENTO Y PRESERVACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA**

##### **Artículo 17**

Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

##### **Artículo 18**

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.



## Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

## Artículo 20

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el Derecho Internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

## Artículo 21

Cuando la Asamblea General, convocada a un periodo extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

## Artículo 22

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

# V

## LA DEMOCRACIA Y LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

### Artículo 23

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

### Artículo 24

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

#### **Artículo 25**

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.

## **VI**

### **PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA**

#### **Artículo 26**

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el hemisferio,

considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

#### **Artículo 27**

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

#### **Artículo 28**

Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.



Emilio Álvarez Icaza Longoria\*

# Situación actual de los derechos humanos en la Ciudad de México

OPINIÓN Y DEBATE

*El reconocimiento de los derechos humanos y la extensión en el ejercicio de las libertades en la Ciudad de México, está asociado invariablemente al proceso democratizador del país. Diversos movimientos y luchas sociales de carácter reivindicatorio y de corte democrático, constituyen ejemplos de una profunda exigencia ciudadana por incorporar la exigibilidad de los derechos humanos.*

Con la conformación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de los 32 organismos públicos de derechos humanos (OPDH) en cada una de las entidades federativas del país, se instaura paulatinamente el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos. Las convicciones democráticas de la sociedad capitalina y la voluntad de las fuerzas políticas, han constituido factores determinantes para adecuar gradualmente el marco normativo de los derechos humanos y extender paulatinamente el ejercicio de las libertades en el país. A 13 años de existencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la vivencia en y para los derechos humanos ha ganado legitimidad y se ha ubicado como el contenido mismo de la vida democrática. Si bien hay avances, también es cierto que falta mucho por hacer.

Existe una necesidad imperiosa de considerar las condiciones en que se encuentran los millones de habitantes de Ciudad de México en materia de pobreza, discriminación e inseguridad. Las demandas en cuanto a la protección de derechos humanos se han incrementado de forma significativa. Durante el año pasado, se atendió a 46,607 personas,<sup>1</sup> se recibieron 9,347 quejas, de las cuales 8,074 fueron calificadas como presuntamente violatorias de los derechos humanos, y se registraron como agraviadas a 12,395 personas.<sup>2</sup> Este incremento histórico en la vida institucional de la CDHDF desafía fuertemente nuestra capacidad instalada y de servicio.

\* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

<sup>1</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2005*, p.82.

<sup>2</sup> Ídem, p.19-20.

La prevención del delito, la procuración, la administración y la impartición de la justicia, continúan siendo aspectos pendientes de resolver en la capital del país. En los últimos años, la inseguridad pública se ha incrementado, entre otros factores, por los problemas de orden estructural en el ámbito económico. Para atender lo relacionado con la seguridad pública en la capital de la República, las autoridades del Distrito Federal han llevado a cabo una política de “cero tolerancia” al amparo de la Ley de Cultura Cívica, que ha traído como consecuencia el desarrollo de diversos operativos que limitan la libre circulación de las personas y colocan a sectores de la población en situación de vulnerabilidad, en una condición de *predelinuencia*.

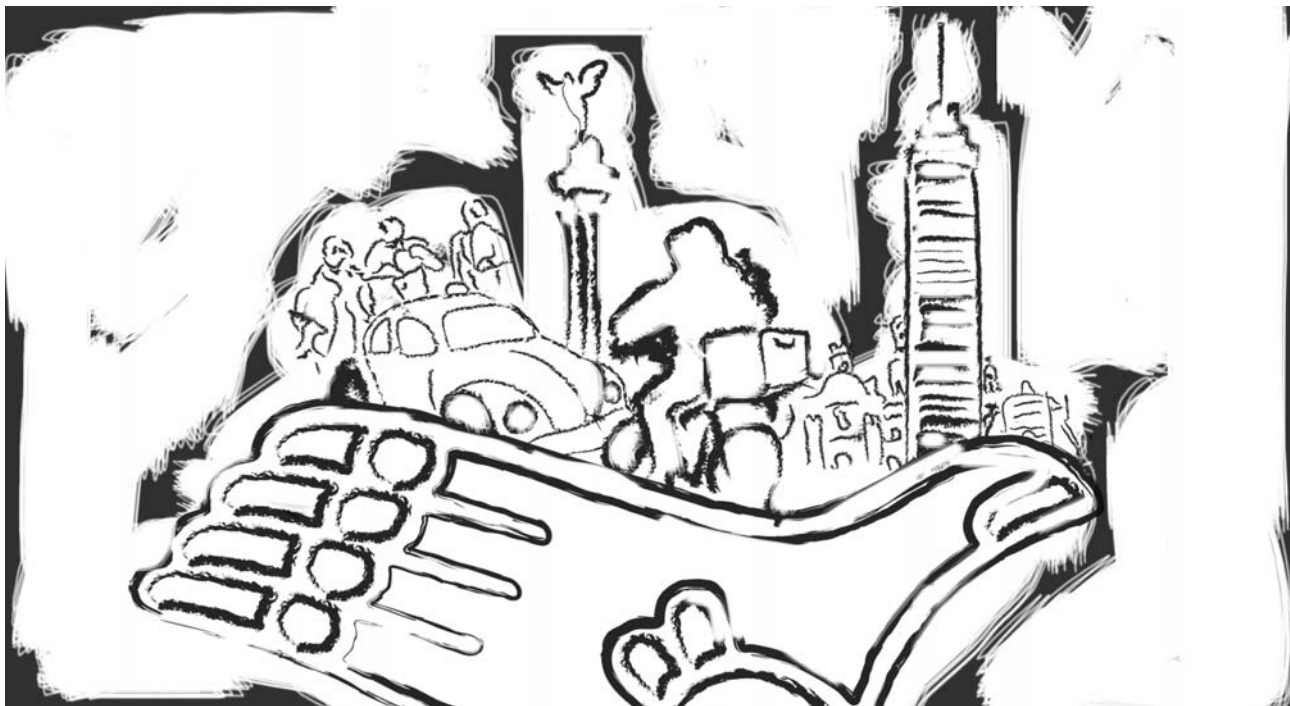
Es necesario comprender que la aplicación de medidas preventivas del delito, la lucha contra la delincuencia organizada y el tráfico de estupefacientes, no deben hacerse al margen del Estado de Derecho ni bajo el prejuicio de que las situaciones de desigualdad social y exclusión determinan inexorablemente condiciones de criminalidad.

De igual manera, se viene experimentando un deterioro constante y progresivo, en los servicios de justicia que se prestan en la Ciudad de México. La impunidad, entendida en términos de actos no perseguidos y castigados por el sistema de administración de justicia, propicia que se vulnere sistemáticamente la seguridad jurídica de las personas y que se propicie un clima de desconfianza hacia las instancias de procuración de justicia y Tribunales del Distrito Federal.

Es necesario valorar la conveniencia de revisar el marco normativo que regula a las instituciones que conforman el sistema de justicia del Distrito Federal, a efecto de garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso para todas las personas, promover juicios orales y abrir los procesos judiciales al escrutinio ciudadano. Con una reforma profunda e integral al sistema de justicia, es posible salvaguardar el principio de igualdad jurídica de todas y todos ante la ley, y contar con juicios expeditos, independientes e imparciales.

Deficiencias en los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia, así como las modificaciones del año 2003 al nuevo Código Penal para el Distrito Federal, influyeron de igual modo en el colapso del sistema penitenciario en el Distrito Federal. El abuso de la prisión preventiva, el hacinamiento, la sobrepoblación, la falta de seguridad, las amenazas, la extorsión, los abusos de autoridad y la falta de un esquema de penas alternativas reconocido por la ley, impiden que en los reclusorios del Distrito Federal, las personas privadas de su libertad, gocen de un pleno respeto a sus derechos fundamentales. De igual manera, los familiares de los reclusos, también son víctimas de los abusos de autoridad, falta de seguridad y otras violaciones a sus derechos humanos, situación que se recrudece, particularmente, en las mujeres que visitan a los reclusos.

En cuanto a los servicios de salud, cabe mencionar que representa uno de los temas más sensibles para la CDHDF





y uno de los desafíos más importantes para la Ciudad de México. A pesar de los esfuerzos y las medidas que ha llevado a cabo la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal para mejorar sus servicios y promover una reparación del daño a satisfacción, aún persisten casos de atención médica inadecuada y limitaciones de infraestructura para la prestación de esos servicios de salud. Por esta razón, es impostergable crear las condiciones necesarias para mejorar el trato humano en la relación médico-paciente, destinar más recursos a los centros hospitalarios y de salud de la Ciudad de México y volver una práctica cotidiana los procedimientos de reparación del daño previstos en la ley.

A pesar de que la Ciudad de México es un espacio de diversidad y encuentro por excelencia, la discriminación continúa siendo una actitud y una práctica recurrente dentro de la convivencia social. Aún persiste la intolerancia, la exclusión y la violencia hacia sectores de población que se encuentran en condiciones de desigualdad social o en una situación de vulnerabilidad. Es imperativo adoptar medidas institucionales eficaces para avanzar hacia una agenda pública por la no discriminación que proporcione las condiciones de igualdad de oportunidades y de solidaridad en las relaciones de convivencia. Para alcanzar una plena democracia, es necesario que la dignidad humana se convierta en el fin esencial del Estado democrático de Derecho. Un régimen que perfecciona su relación con las y los ciudadanos, construye inevitablemente condiciones de igualdad y de desarrollo.

Se deben reconocer los esfuerzos realizados por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal en la atención de cada uno de los temas referidos, sin embargo consideramos que aún es necesario incrementarlos para incidir en una vigencia plena de los derechos humanos.

Por ello, resulta necesario construir una agenda en la materia para los próximos años. En el marco de la salvaguarda de los derechos políticos y civiles, resulta impostergable asumir a los derechos humanos desde la perspectiva de la víctima y no únicamente de la autoridad que perpetra la violación. Además, implica una transformación sustancial que no se limita sólo a las posibilidades de dotar de mayores esquemas de protección a quien sufre la violación sino, además, a visualizar nuevos actores de responsabilidad, como son las empresas y aquellas entidades que hoy están eximidas de ser agentes activos en la comisión de actos violatorios a los derechos humanos.

El ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) también es una condición indispensable, tanto para enfrentar la pobreza y la desigualdad, como para alcanzar un pleno desarrollo huma-

no. No se puede avanzar en la reforma del Estado sin que se le otorgue a la concepción profunda e integral de los derechos humanos una convicción que vaya mucho más allá del problema derivado del ejercicio de la fuerza o del sistema de administración de justicia. Es indispensable superar el conjunto de problemáticas económicas, sociales, culturales y ambientales y promover un amplio concepto de derechos humanos, que considere cambios de carácter estructural en materia económica y cultural.<sup>3</sup>

De igual manera, para alcanzar una verdadera práctica democrática en tiempos de incertidumbre y contienda electoral, es indispensable que las y los ciudadanos protejan las instituciones que han forjado, el esquema de derechos que han conquistado y los mecanismos jurisdiccionales que garantizan la igualdad y la seguridad jurídica.

En cuanto al sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, es necesario seguir impulsando reformas de ley que permitan a los organismos públicos de derechos humanos fortalecer, con mayores atribuciones, su función de defensa y protección de los derechos humanos de todas las personas. No basta sólo con la magistratura moral y de persuasión de los OPDH. Es necesario que las resoluciones que emiten para la protección de los derechos humanos tengan, además de un carácter vinculante, la garantía de la reparación del daño para aquellas personas que han sido víctimas de violaciones a sus derechos y libertades. Es importante, también, reforzar la capacidad para investigar quejas de los OPDH, así como las estrategias educativas que promueven la salvaguarda de los derechos humanos.

La vigencia de los derechos humanos en los próximos años depende, en gran medida, de las decisiones que se adoptan para que todas las personas tengan acceso a la seguridad personal, a la igualdad jurídica, a la no discriminación, a la administración de la justicia y a la reparación del daño. Sólo mediante el diseño y ejecución de políticas públicas encaminadas a proteger la dignidad humana mediante una amplia participación social, será posible edificar una política integral de Estado en materia de derechos humanos.

<sup>3</sup> Álvarez, Miguel, "Hacia una reforma democrática e integral, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*", Compilación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, México, D.F., 2005, p. 29.

# La situación actual de los derechos civiles en nuestro país

*Me ocuparé brevemente de la situación actual de los derechos humanos, particularmente de los derechos civiles en nuestro país. La pregunta que conducirá el análisis es si durante el actual régimen se han reducido los abusos o los excesos del poder frente a los ciudadanos, y si el Estado muestra avances en ajustar sus actos a los principios de igualdad, legalidad, seguridad jurídica y control jurisdiccional, que son propios del moderno Estado democrático de Derecho.*

## Impunidad

Al tomar posesión del cargo, el Presidente Vicente Fox se comprometió a acabar con la impunidad que había caracterizado al régimen anterior y a ratificar e incorporar a las leyes nacionales los tratados internacionales de derechos humanos pendientes de ratificación. De acuerdo con Amnistía Internacional (AI), durante la primera mitad de su gobierno estos compromisos no se habían traducido en mejoras efectivas para la protección de los derechos humanos y seguía recibiendo informes sobre la violación de estos derechos.

La corrupción y la ineficiencia de las instituciones a cargo de la procuración de justicia en nuestro país se encuentran ampliamente difundidas y documentadas, por lo que existe una insatisfacción y una desconfianza generalizadas con respecto a la actuación de las mismas. No es por ello de extrañar que, del total de las quejas levantadas por la presunta violación de derechos humanos ante las Comisiones públicas, el porcentaje mayor siempre haya correspondido a las denuncias relacionadas con la procuración de justicia y la actuación de las instituciones policíacas. También para los organismos no gubernamentales la denegación de la justicia constituye la violación más frecuentemente documentada.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llevó a cabo en 2003 una audiencia sobre la situación de la impunidad en México. Ahí se expu-

---

\* Doctora en Antropología Social, en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS) en donde actualmente se desarrollo profesionalmente como investigadora. Consejera de la CDHDF.

so la preocupación por las reservas interpretativas que hizo el gobierno mexicano a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, que han obstaculizado la justicia en los casos de violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado. El fracaso de la Fiscalía Especializada fue expuesto de manera clara y contundente por el informe que rindiera Human Rights Watch en abril de 2006.

Otro de los temas que abordó con preocupación la Comisión Interamericana fue el de la participación del ejército en labores de seguridad pública, que contradice los estándares y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos. De igual modo, los Tribunales militares no han investigado con eficacia ni procesado a miembros del ejército acusados de violaciones de derechos humanos, al tiempo que han impedido que estas causas puedan tramitarse ante Tribunales civiles.

Según lo señala el diagnóstico elaborado por los expertos para el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la creciente intervención del ejército en la lucha contra el narcotráfico se ha traducido en violaciones graves y reiteradas a los derechos humanos. Así, tan sólo entre diciembre de 2000 y mayo de 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) había recibido 80 quejas contra personal militar, de las cuales 54 estaban relacionadas con operaciones contra el narcotráfico. De igual

modo, apunta el diagnóstico, el gobierno del Presidente Vicente Fox ha incrementado la participación del ejército en el diseño y ejecución de las políticas de seguridad pública, al integrarlos a los grupos de coordinación interinstitucional de seguridad pública en cada estado de la República. Ello dejando de lado que la separación entre las funciones militares y la justicia es una exigencia de toda sociedad democrática.

Como se sabe, el nivel de formación y de especialización de los policías es muy bajo. A pesar de los esfuerzos realizados, no se ha logrado terminar con la corrupción, la impunidad, el abuso de poder y el uso innecesario de la fuerza, como quedó de manifiesto en los sucesos que tuvieron lugar a principios de mayo de 2006 en San Salvador Atenco. Policías y ex policías han tomado parte en el crimen organizado y existe un alto nivel de desconfianza pública hacia los distintos cuerpos de seguridad. No obstante, la participación del ejército en las tareas relacionadas con la seguridad pública no ha conducido a una disminución de los abusos. Tampoco su participación ha logrado disminuir la tasa de impunidad que sigue siendo del 93 por ciento en relación con los delitos que se denuncian.

### Tortura, desapariciones y ejecuciones

En el informe que rindió Amnistía Internacional acerca de la situación de los derechos humanos en México du-



El abuso de poder sigue imperando en los distintos cuerpos de seguridad en nuestro país.

David Arturo Solís Juárez,  
De la serie *concur derechos 06e*.

rante 2002, hizo especial mención acerca de que las detenciones arbitrarias y la tortura siguen constituyendo prácticas generalizadas en nuestro país. De igual modo, hizo notar que, durante el periodo, no se procesó a ningún funcionario público en México por cometer tortura, como tampoco ha ocurrido hasta ahora.

Es importante señalar que uno de los problemas que ha dificultado hacer frente a la tortura en nuestro país, es que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos hacen uso de distintos criterios para identificar y reconocer en qué casos ésta ha tenido lugar. Ello a pesar de que México suscribió la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes que debería aplicarse, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, incluso en los casos en que hubiera disposiciones contrarias a la misma en las leyes locales. Esta falta de identificación clara del problema también impide que pueda elaborarse una estimación de su magnitud.

No obstante, tanto ai como otros organismos consideran que la tortura y las detenciones arbitrarias afectan cada año a miles de ciudadanos en México. En cambio, durante los últimos años han venido señalando que decenas de personas han sido ejecutadas extrajudicialmente o desaparecidas, así como también han dicho que hay decenas de personas a las que consideran como *presos de conciencia* en México y decenas de periodistas o defensores de los derechos humanos que han sido objeto de amenazas y/o agresiones. Ello como una manera de reconocer, si no una dimensión precisa de los distintos tipos de violación a los derechos humanos, por lo menos el nivel o la escala en la que tales organismos tienen noticia que ocurren.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, a la fecha, existen 975 casos de violación a los derechos humanos que han llegado a diversos organismos internacionales al no haber recibido una respuesta apropiada en el país. Vale la pena agregar que, si bien la gran mayoría de estos casos no ocurrieron durante el gobierno actual, tampoco durante éste han sido resueltos.

Con respecto a la tortura, otra de las dificultades que existe para reconocerla es que, a menudo, las autoridades responsables de torturar (policías judiciales) pertenecen a la misma institución que tiene en sus manos calificar tales hechos (Procuradurías de Justicia). Esto explica que las más de las veces tipifiquen como *lesiones* o *abuso de autoridad* lo que, si se aplicaran los criterios de los instrumentos como el Protocolo de Estambul sería etiquetado como *tortura*.

Por su parte, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas considera que ésta se sigue practicando en México de manera recurrente, especialmente por policías judiciales —tanto federales como locales—, y estima que esta

práctica se halla favorecida por la impunidad y por la falta de aplicación del marco legal vigente.

Sobre las detenciones arbitrarias, y sin que tenga relación con la magnitud real del problema, llama la atención que las quejas que por este motivo recibió la CNDH se incrementaron en poco más de 100 por ciento durante el último año, al pasar de 193 quejas en el 2001 a 399 en 2002. Esto muestra una tendencia preocupante de un problema que, como se sabe, es considerablemente mayor. Baste señalar que, durante el mismo periodo, se presentaron en el país 50 mil demandas de amparo por detenciones arbitrarias, de acuerdo con el diagnóstico elaborado por los expertos de la Oficina del Alto Comisionado.

En la misma línea se pronunció el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas, que realizó su visita al país a finales de 2002 y observó que una de las principales violaciones de los derechos humanos en México son las detenciones arbitrarias que ocurren, en buena medida, señaló, por la falta de garantías procesales. Ese Grupo enfatizó que, de acuerdo con los datos que recabó de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), estima que una de cada 10 detenciones que ocurren en el país es arbitraria.<sup>1</sup>

Amnistía Internacional recibió, asimismo, informes de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, siendo norma, todavía, la impunidad de los responsables de estos delitos. En su informe, este organismo también refiere que, gracias a una intensa campaña nacional e internacional, en 2002 tuvo lugar la liberación de dos *presos de conciencia*, pero sin que se hiciera la rectificación en sus declaraciones de culpabilidad ni se llevara ante la justicia a sus torturadores. Señala, asimismo, que continúa vigente la práctica de aceptar pruebas acusatorias obtenidas mediante tortura y sin la debida investigación.

### Prisiones y sistema de justicia

Amnistía Internacional también señala que continúan vigentes las deplorables condiciones de los internos en prácticamente todas las prisiones del país. Podemos agregar, tan sólo por mencionar un ejemplo, que en el Distrito Federal las quejas en relación con el sistema penitenciario se incrementaron en poco más de 100 por ciento durante 2003. Por su parte, desde su creación —hace poco más de 10 años— la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido más de 400 recomendaciones relacionadas con el sistema penitenciario, las que, lamentablemente, no han logrado modificar las condiciones de los reclusos.

<sup>1</sup> Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2003.



Las quejas en relación con el sistema penitenciario se incrementaron en poco más de cien por ciento durante 2003.

José de Jesús Avila Ramírez, Foto 3 de la serie *Violencia*.

Vale decir que, como también lo ha hecho notar AI, las propuestas que durante la campaña política del actual régimen se hicieron para reformar la administración de la justicia, tampoco se han podido materializar.

En suma, y al igual que con otros asuntos relevantes para el país, el gobierno del Presidente Vicente Fox ha tenido una actuación titubeante con respecto a los derechos humanos. La elaboración del diagnóstico por parte de la Oficina del Alto Comisionado, así como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, son algunos de los avances más significativos. Asimismo, se ha avanzado en la creación de diversos consejos ciudadanos que realizan labores de seguimiento y supervisión de los organismos públicos y en el diseño de mecanismos para la rendición de cuentas. No obstante, también ha quedado claro que en la lucha por asegurar el

buen empleo de los recursos públicos y enfrentar la corrupción, queda todavía mucho por hacer en el país.

## Bibliografía

Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, elaborado por Sergio Aguayo, Isidro Cisneros, Clara Jusidman y Miguel Sarre, OACNUDH, México, 2003.

Amnistía Internacional, *Informe 2002. Ahora que es la hora de saber*, Amnistía Internacional, Londres/Madrid, 2003.

Protocolo de Estambul, *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2003.

# Los retos de la democracia hoy: Estado de Derecho, ciudadanía y derechos humanos

*Los procesos de cambio democrático han desplegado nuevas exigencias y han puesto en juego diversas dimensiones de diseño institucional y de participación ciudadana, en cuyo centro se ubica la construcción del Estado de Derecho y la defensa y promoción de los derechos humanos. Los cambios en México se dan a la luz de la creciente fuerza expansiva de la democracia hoy, que radica tanto en su propuesta para legitimar el ejercicio de la autoridad política como en la aspiración de la construcción ciudadana ya que, por una parte, sostiene como núcleo fundamental que el criterio legítimo, no sólo para distribuir sino, también, para ejercer el poder político, pasa por la elección periódica y libre de sus ciudadanos (Dunn, 1995; Sartori, 1994) y, por la otra, se perfila en la aspiración y la demanda de la participación ciudadana como ámbito igualmente esencial de atención a los asuntos públicos. La democracia enfrenta, a su vez, la necesidad de desarrollar y ampliar el núcleo de derechos básicos e indispensables sin los cuales el imperio de la ley se reduce a una cáscara vacía (Dahrendorf, 1997).*

Por ello, en primer lugar, la construcción de la democracia es un proceso que refiere a su instrumentalización para la afirmación de la vida en libertad. Elecciones libres requieren de ciertas libertades iniciales de expresión, de organización y de oposición, y es muy improbable que éstas no estén asociadas a la construcción de otras libertades cívicas. En efecto, la democracia maximiza las oportunidades de autodeterminación de vivir bajo condiciones de ley elegidas y fomenta la autonomía moral como la habilidad ciudadana de escoger entre opciones normativas (Dahl, 1993).

---

\* Directora de Posgrados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México. Consejera de la CDHDF.

En su construcción, las instituciones, los mecanismos y las normas de la democracia resultan fundamentales para asegurar los procesos electorales, las garantías de que las decisiones públicas descansen en funcionarios electos, el compromiso con la justicia electoral. La centralidad de la definición normativa de reglas, procedimientos, autoridades involucradas y la legalidad del proceso son logros reconocidos en el México de hoy que nos orientan hacia el próximo ejercicio electoral.

La democracia, sin embargo, despliega nuevas exigencias y abona para que entren en juego y se construyan y/o afiancen otras dimensiones: un Poder Ejecutivo constreñido constitucionalmente y de facto por el poder autónomo de otras instituciones gubernamentales; que los ciudadanos tengan múltiples canales de expresión y de representación más allá de las elecciones; la ampliación de fuentes alternativas de información; igualdad política ante la ley, aunque sean desiguales los recursos políticos; canales de expresión para las minorías; que las libertades individuales y grupales sean protegidas por un Poder Judicial autónomo y no discriminatorio, cuyas decisiones son respetadas por otros centros de poder; que la ley proteja a los ciudadanos de detenciones injustificadas, terror, tortura, persecución, no sólo por parte del Estado, sino también de *fuerzas antiestatales o no estatales organizadas*; y, si la autoridad política será balanceada y los derechos individuales y grupales asegurados, la democracia requiere de un Estado de Derecho (Diamond, 1999).

A la luz de este horizonte, sin duda cobran relevancia los avances pero también las grandes tareas pendientes, los vastos desafíos derivados de la construcción de la institucionalidad, de pluralismo político, institucional y cultural, así como de las normas y procedimientos cívicos y de participación ciudadana. En la agenda pendiente destaca el compromiso con la ampliación de lo público en un esfuerzo por reconectar las dos funciones básicas de la acción política: la representación y la participación, ambas referentes esenciales de la construcción democrática.

Ciudadanía y democracia se enfrentan hoy a tendencias y expectativas contradictorias. Por una parte, al debilitamiento de la política, originada en variadas pérdidas de credibilidad, de representatividad y de participación. Se expresa un agotamiento de la política, una inconformidad ciudadana con el desempeño de los actores gubernamentales y de las instituciones públicas (Przeworsky, 1998); se manifiesta la incertidumbre de una ciudadanía que no se reconoce necesariamente en los actores políticos tradicionales. Por otra parte, sin embargo, se asiste a la vigorización de la política, derivada del interés renovado en la reconstitución del espacio público, tanto en el diseño de institu-



Que la ley proteja a los ciudadanos de detenciones injustificadas.

Fotografía: CDHDF.

ciones y organismos públicos como en nuevas formas y actores, entre los cuales los movimientos e instancias de promoción de los derechos humanos han jugado un papel central. La ciudadanía ha sumido un lugar fundamental ya que amplía lo público como ámbito en el que se definen los rumbos y modalidades de la convivencia colectiva. En este sentido, la participación y la creación de consensos ciudadanos acentúan la importancia de la sociedad civil en la política, en la definición de las agendas, a partir de los *impulsos dinamizadores* y articuladores de múltiples demandas públicas. Los nuevos movimientos ciudadanos han contribuido a reconectar *espacios microgrupales* y a crear conciencia en torno a prácticas y contenidos de participación, cooperación e integración social; sobre todo en franjas que el Estado no ha tomado a su cargo de manera focal, fundamentalmente en el terreno de la marginalidad y la discriminación como realidad y como marca cultural de exclusión.

México debe desplegar, ciertamente, la capacidad de combinar los cambios institucionales con la creación y expansión de prácticas democráticas y de una cultura de la ciudadanía (Jelin, 1996). Cultura para la democracia; cultura de la ciudadanía; educación para el ejercicio ciudadano: cultura y educación como espacios de reproducción, recreación, acumulación y legitimación del capital cultural y, simultáneamente, marcos para la creación, producción, innovación y transformación de ese capital. En este sentido, son un *prisma social y político* tanto de la dinámica



inercial que nos alcanza, del peso del pasado, como de nuevos proyectos y la búsqueda de futuros posibles. Es el gran espacio de los contenidos del imaginario social así como de los hábitos y las creencias; de la normatividad y de los valores; los procedimientos, las reglas, la ley.

Una convivencia democrática se construye a través formas y de contenidos que abarcan todos los aspectos de la vida social, desde la experiencia de lo cotidiano y de la civilidad hasta las relaciones institucionales; por ello, es lugar de la ciudadanía en lo público y en su centro se ubica la cuestión de los derechos humanos. En efecto, el desarrollo democrático implica, depende y se nutre de la promesa y de la realidad de la protección de los derechos humanos; es también expresión de la capacidad de gobernabilidad democrática. Más aún en la democracia, la defensa de los derechos humanos deviene un ejercicio de participación democrática en el marco de las transformaciones de las tradicionales formas de representación política y su crisis —déficit de credibilidad, déficit de la política— y la apertura de nuevas modalidades de acción ciudadana.

Hablar de *ciudadanía* es hablar no sólo de los hombres y de las mujeres como actores sino, también, del bien común. Es reflexionar desde el compromiso democrático que implica una doble tarea: cómo crear una cultura democrática y cómo incrementar la participación ciudadana. Ambas dimensiones están estrechamente relacionadas con la cultura y la acción para desarrollar, por una parte, conocimientos, actitudes, reglas, y valores de autonomía y responsabilidad y, por la otra, emprender acciones colectivas a partir de un sustrato incluyente. Por eso la ciudadanía y la democracia son los términos de un binomio fundacional de la vida política contemporánea, a la luz de un proyecto amplio de la construcción de lo público y de lo colectivo. La convivencia democrática se construye, así, tanto sobre la fortaleza de sus instituciones como sobre la solidez de su ciudadanía (Bokser, 2002).

Democracia-sociedad civil, binomio igualmente fundacional. La democracia puede y debe ser vista también como recurso de combate a prácticas autoritarias de la sociedad. Ésta no ha desarrollado su capacidad ciudadana de manera homogénea ni unívoca; por el contrario, lo ha hecho de un modo diferencial y aún contradictorio. Polarizado, si se quiere: por un lado, una sociedad civil fuerte y organizada; por el otro, una sociedad marginal, susceptible a cooptaciones clientelistas, también a la coerción. El primer polo crea ciudadanía; el segundo, sujetos apáticos, susceptibles a la activación anómica y fugaz, carentes de capacidad de organización autónoma (Waisman 1999; Oxhorn, 2003). De allí la tarea de distinguir entre *espacios de multiculturalidad democrática* y *zonas de aglutinamien-*

*to fundamentalista o populista*. Este perfil contradictorio requiere que las tareas de la democracia no operen por sustitución sino que atiendan, en toda su diversidad, a los territorios del pluralismo social, político, institucional y cultural.

Por ello hoy, junto a los indiscutibles logros de la democracia, persiste y se recrea la necesidad de superar los obstáculos y superar la reticencia a participar en procesos democráticos más extensos que el valioso hecho electoral. Sus conquistas no deben cancelar sus preceptos más amplios. La democracia es recurso para ejercer el razonamiento público y ampliar los derechos. Sus instituciones se desarrollan en *paisajes sociales* que no son sólo contexto, sino que devienen texto, textura, espacio en los que se cultivan normas de convivencia que influyen sobre las vidas de sus miembros.

Por ello, la democracia, la calidad de los gobiernos y de sus proyectos democráticos constituyen una creciente preocupación. Junto a la conciencia de que éstos ofrecen oportunidades únicas para un ejercicio político responsable, comprometido y compartido, las limitaciones para responder efectivamente a las necesidades más urgentes de la población —como lo son el empleo, la educación, la salud, y la seguridad—, crea temores justificados. Es en esta línea de pensamiento que puede leerse el *Informe sobre la Democracia en América Latina* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). Visto México en la visión continental, se afirma que mientras que los latinoamericanos gozan de niveles sin precedente de sus derechos políticos de ciudadanía, sus derechos cívicos básicos son precarios y sus derechos sociales se han estrechado. En esta contradicción, en la aparente incapacidad de los ciudadanos para utilizar su derecho político al voto para encontrar soluciones democráticas a sus necesidades más urgentes, radicaría la principal amenaza a la democracia en la región (Oxhorn, 2003). Ciertamente el riesgo se asocia a la posibilidad de cuestionar el nexo esencial entre democracia y desarrollo, entre democracia y derechos humanos.

Por todo ello, México debe enfrentar hoy el hecho de que, en efecto, la *fuerza expansiva* de la democracia radica en sus diversas propuestas y frentes esencialmente conectados; en su propuesta, no sólo para legitimar el acceso al poder, sino también el ejercicio de la autoridad política; en la aspiración de recreación y participación ciudadana y en el compromiso con la promoción de los derechos humanos. La democracia que se construye por —y construye— ciudadanos autónomos, capaces de proyectos vitales; con un sentido de justicia; en un entorno de respeto a los derechos humanos fundamentales, que impli-

can una ética de la dignidad humana y que suponen los valores que fundamentan a los derechos personales. A su vez, la garantía de la libertad requerida para el ejercicio de sus derechos cívico-políticos se proyecta y consolida en un serio compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales, en una sociedad crecientemente consciente de su diversidad.

## Referencias

Bokser, J., "Ciudadanía, procesos de globalización y democracia", en *Democracia y formación ciudadana*, IEDF, Colección Sinergia, México, 2002.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1993.

Dahrendorf, Ralf, "Los derechos cambiantes de la ciudadanía", en *La Política*, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, Núm. 3, Paidós, 1997.

Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore and London, The John's Hopkins University Press, 1999.

Dunn, J. (coord.), *Democracia. El viaje inacabado*, Tusquets, Barcelona, 1995.

Jelin, Elizabeth, "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", en Jelin, E. et. al., *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

Oxhorn, P., "Neopluralism and the Challenges for Citizenship in Latin America", W. Wilson Center, Washington, 2003.

Przeworski, Adam, "El Estado y el ciudadano", en *Política y gobierno*, CIDE, México, 2o. semestre, 1998.

Sartori, Giovanni, *La democracia después del Comunismo*, Alianza, Madrid, 1994.

Waisman, C., "Civil Society, State Capacity and the Conflicting Logics of Economic and Political Change", en P. Oxhorn and P. K. Starr, *Markets and Democracy in Latin America*, Lynne Rienner, London, 1999.



La democracia debe construir ciudadanos con sentido de defensa de la dignidad humana, contra injusticias.

Fortunato Emilio Razo Trejo, *Directo al calzo*.

# Democracia

## genérica, democracia cotidiana y democracia vital

### Hacia una nueva convivencia

*Toda investigación, toda política pública y toda acción civil con perspectiva de género tienen como centro y objetivo primordial a las relaciones de género. Esto significa que conciernen a relaciones de desigualdad.*

El contexto de estas relaciones es la *opresión patriarcal* en una sociedad que, desde hace más de un siglo, está *en plena transformación*: en su seno *se amplían la definición, la defensa y el ejercicio de los derechos de los sujetos que la integran.*

Este largo proceso es el de la construcción de relaciones igualitarias en todos los ámbitos de la vida social.

Lo anterior significa que los estudios y las acciones gubernamentales y civiles de las que se ocupa esta *guía* tienen que ver con la definición, el análisis, las posibilidades reales de ejercicio y la defensa de los derechos humanos vigentes y de los que van formulándose y adoptándose paulatinamente. En México, al hablar de *derechos humanos* se alude necesariamente a las *garantías constitucionales*. Y en el mundo de hoy, a los *derechos humanos específicos de las mujeres*.

Y todo ello forma parte de la compleja y contradictoria edificación de *la igualdad, la equidad y la justicia de género*, a la que también llamamos *democracia genérica, democracia cotidiana y democracia vital*. Se trata, pues, de la construcción de *una nueva convivencia*.

### 47 preguntas básicas

Los criterios fundamentales para dilucidar si las investigaciones, las políticas públicas y las acciones civiles se ubican en la perspectiva de género, pueden definirse a partir de las respuestas a las interrogantes siguientes que hemos agrupado en cuatro rubros:

\* Director del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades e Investigador Titular "B" de la Universidad Autónoma de México. Consejero de la CDHDF.



## a) Generales:

1. ¿Es claro que la investigación, la propuesta política o la civil de que se trate tiene como eje derechos humanos, garantías individuales o derechos específicos de las mujeres?
2. ¿Cuál o cuáles de esos derechos y garantías abarca?
3. ¿Cuál está destinada a promover?
4. ¿Es claro que el proyecto tiene en su perspectiva la construcción de la equidad, la igualdad y la justicia de género?
5. ¿Qué definiciones académicas o jurídicas propone cambiar?
6. ¿Qué aportación hace a la ampliación del ejercicio de los derechos a que se refiere?
7. ¿Cómo ayuda a clarificar la cultura de la opresión genérica, a deconstruirla y a construir en su lugar la cultura de la equidad, la igualdad y la justicia?
8. ¿Cómo contribuye a cimentar, ampliar y desarrollar la cultura de la equidad, la igualdad y la justicia de oportunidades, la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres, la democracia cotidiana y la paz?
9. ¿Cómo lo hace con respecto al desarrollo económico, social, cultural y político de mujeres y hombres?
10. ¿Cómo define de manera concreta la perspectiva de género y cómo enfoca las relaciones que han de analizarse?
11. ¿Cómo aplica teórica y metodológicamente la perspectiva de género al sujeto o los sujetos que han de estudiarse o de ser destinatarios de la acción pública o civil?
12. ¿Asume que el proyecto debe partir de la explicitación de la condición genérica y de las situaciones de vida de los sujetos en que se desarrolla el proceso a estudiar o en el que ha de incidirse?
13. ¿Se plantea reconocer las aspiraciones propias de los sujetos estudiados o a quienes se dirigen las políticas y acciones, y las de los demás?
14. ¿Se propone definir lo que entre los sujetos es semejante, diferente y específico?
15. ¿Analiza la conjugación de las situaciones genéricas con otras condiciones y situaciones que también definen relaciones de opresión (de edad, conyugal, parental, de clase, nacional, étnica, lingüística, religiosa, de preferencia sexual, de filiación partidista, etc.)?
16. ¿Reconoce la manera en que esa conjugación otorga o suprime recursos, bienes, oportunidades y po-

sibilidades de satisfacer necesidades y de ejercer derechos entre los sujetos, cuyas relaciones estudia o a los que están destinadas las políticas y acciones?

17. ¿Explora la forma en que dicha conjugación produce privilegios y reduce o suprime recursos, bienes, oportunidades, satisfacción de necesidades y ejercicio de derechos entre los mismos sujetos?
  18. ¿Qué acciones concretas traducibles en políticas públicas o de organismos civiles propone?
  19. ¿Sugiere la formulación de uno o varios derechos no definidos hasta ahora, o la especificación, la modificación o la ampliación de alguno vigente?
  20. ¿Toma en cuenta que toda investigación y toda acción gubernamental o civil con perspectiva de género es, al mismo tiempo, una forma de pedagogía de género, de concientización de las necesidades prácticas y estratégicas de los sujetos estudiados o destinatarios de las acciones?
  21. ¿Prevé actividades con fines explícitamente pedagógicos y de concientización de quienes aplican el proyecto y de las personas a quienes se considera destinatarios?
  22. ¿Define para ello con claridad cuáles son las necesidades prácticas y estratégicas de los sujetos diferentes y semejantes, y cuáles aquéllas cuya especificidad es imprescindible tomar en cuenta?
- b) En la investigación:
23. ¿Define con claridad la necesidad de especificar carencias, necesidades, intereses, recursos y aspiraciones de los sujetos estudiados en sus semejanzas, sus diferencias y sus especificidades?
  24. ¿Establece todos los elementos que intervienen en el proceso estudiado, y la manera en que cada uno de ellos incide sobre los demás y es afectado por ellos?
  25. ¿Se trata de un estudio de relaciones genéricas enfocado hacia la condición femenina, hacia la condición masculina, hacia las situaciones de vida de las mujeres o de los hombres o a determinadas relaciones intra o intergenéricas?
  26. ¿Plantea con claridad la disciplina o las disciplinas del conocimiento involucradas en el proyecto y la forma en que se conjugan sus paradigmas teórico-metodológicos?
  27. ¿Ubica al proceso sometido a estudio en sus dimensiones histórica y cultural, y toma en cuenta las concepciones de las relaciones genéricas en el momento y en el lugar?

28. ¿En qué medida y de qué manera intervienen los sujetos de la investigación en la definición y en la realización de la misma?
- c) En las acciones gubernamentales y civiles:
29. ¿Está claro si la acción se enfoca a intereses, recursos y aspiraciones de las mujeres y que no se trata, en realidad, de satisfacer parcialmente algunas demandas y de preservar privilegios masculinos?
30. ¿Estimula a los hombres involucrados para que perciban sus privilegios, reflexionen sobre ellos y sobre la enajenación masculina que esos privilegios propician, los critiquen y se planteen la necesidad de establecer relaciones equitativas y no enajenantes con las mujeres?
31. ¿Abre la posibilidad de establecer compromisos para construir relaciones cotidianas e institucionales igualitarias entre hombres y mujeres?
32. ¿Promueve la participación democrática de las mujeres?
33. Si en la toma de decisiones y en la aplicación de las acciones intervienen hombres, ¿cómo asegura que ellos no controlen ventajosamente ni una ni otra y no reduzcan ni expropien los intereses, los recursos, las aspiraciones y la participación de las mujeres?
34. ¿Qué espacios de democracia genérica ayuda a crear, ampliar o desarrollar?
35. ¿En qué medida contribuye a profundizar el corporativismo y el individualismo o, por el contrario, a establecer y extender las relaciones ciudadanas tanto en la institucionalidad como en la cotidianidad pública, laboral y doméstica?
36. ¿En qué medida y de qué manera intervienen los destinatarios en la definición, la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación de la política pública o de la acción civil?
37. ¿Cómo se propone incidir en aspectos concretos de la opresión genérica, y en cuáles?

*Una vez definidos los objetivos concretos de plazo inmediato, mediano y largo, y de especificar a qué sujetos están destinadas las políticas públicas o las acciones civiles de que se trate, es imprescindible enumerar las propuestas y actividades concretas que han de emprenderse, así como las estrategias de coordinación entre instituciones, organizaciones, etcétera. Cada enunciado debe formularse críticamente con referencia a las respuestas halladas para las preguntas anteriores.*

d) Otras consideraciones

*Finalmente, puesto que quienes investigan y quienes formulan y aplican acciones públicas y civiles son mujeres y hombres que participan de la organización genérica de su propia sociedad, siempre es pertinente que a las anteriores se agreguen las siguientes cuestiones:*

38. Quienes integran los equipos de investigación, los responsables institucionales y quienes intervienen en los organismos civiles, ¿han analizado las relaciones de género en la vida interna de su propia institución u organización?
39. ¿El trabajo que las personas mencionadas realizan con perspectiva de género estimula la incorporación de sus reflexiones y de los resultados a la dinámica cotidiana de sus propias relaciones laborales para abrir espacios de democracia genérica?
40. ¿Le sirve de algo al personal mencionado esa reflexión en su vida personal, pública y privada?

*Y como es imperativo que en toda política pública y en toda acción civil se busquen su eficiencia y su eficacia, además de los aspectos técnicos y organizativos, también tienen que aclararse las siguientes consideraciones:*

41. ¿Cuáles son los fundamentos legales del proyecto y la necesidad de cambios o innovaciones jurídicas?
42. ¿En qué medida y cómo influye el financiamiento en las posibilidades o la obligación de incorporar en planes, proyectos y acciones concretas la perspectiva de género?
43. ¿Es preciso realizar talleres, impartir cursos y solicitar asesorías sobre género para aclarar lo oscuro, para reflexionar sobre objetivos y vías y para sensibilizar y capacitar al personal?
44. ¿Cuáles son las necesidades de capacitación de personal en las concepciones de la teoría y la perspectiva de género requeridas para la participación adecuada en el proyecto?
45. ¿Con qué instrumentos y posibilidades cuentan el proyecto y las personas para negociar y persuadir sin que se pierda la perspectiva de género?
46. ¿Han sido definidos con perspectiva de género los parámetros para el seguimiento y la evaluación del proyecto?
47. ¿Cuáles son los tiempos para su formulación, su arranque y el logro de sus objetivos para que la oportunidad del trabajo concorra en favor de la perspectiva de género?

# Democracia

## como derecho humano internacional

*Es verdad que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es de naturaleza evolutiva y progresiva. Los derechos van siendo reconocidos y protegidos por el Derecho Internacional de manera paulatina. Es por eso que algunos derechos se van reconociendo en instrumentos que no son estrictamente vinculantes y otros que ya han alcanzado, incluso, el rango de normas de ius cogens.*

El derecho a la democracia, como tal, se encuentra en este proceso evolutivo de reconocimiento paulatino por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En efecto, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), recientemente desaparecida y sustituida por el nuevo Consejo de Derechos Humanos, emitió una Resolución (la 1999/57), en la que, por primera vez, esa Comisión usa el término *derecho a la democracia*. El título de la Resolución es *Promoción del derecho a la democracia*.

Resulta interesante hacer notar que el término *derecho a la democracia* solamente se usa como tal en el título de la Resolución, pero ni una sola vez en el propio cuerpo de la misma. Más bien, se pone énfasis en la interrelación e interdependencia de todos los derechos humanos y la democracia misma, pero nunca declara propiamente que la democracia sea un derecho como tal.

La Resolución sobre el mismo tema, adoptada al año siguiente (Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/47), ya ni siquiera utilizó el término en el título, pues se denominó *La promoción y consolidación de la democracia*. Solamente utilizó el término al evocar a la Resolución del año anterior, al decir: “Recordando su Resolución 1999/57, de 27 de abril de 1999, sobre la promoción del derecho a la democracia”; pero nunca más en su texto vuelve a usar el término *derecho a la democracia* con esas palabras. Reafirma, por supuesto, la indisoluble relación e interdependencia entre todos los derechos humanos y la democracia.

---

\* Abogado. Integrante del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU. Consejero de la CDHDF.



En la Resolución del 2002 (Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/46) sucede algo similar. En esa ocasión, la Resolución se denominó *Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia*, y nunca usa el término *derecho a la democracia*, ni en el título ni en el cuerpo mismo de la Resolución.

En el año de 2003 (Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2003/36), la Resolución se denominó *La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos*, pero no hace referencia expresa al derecho a la democracia como tal, más que al evocar a la Resolución de 1999.

Desde luego, además de reconocer la interdependencia de los derechos humanos y su integralidad, tal y como lo proclamara la Declaración de Viena desde 1993, debe subrayarse que la democracia, como derecho o como sistema político, en sus facetas representativa o participativa, parlamentaria o presidencial, hincra sus raíces y depende absolutamente de los derechos políticos que son, sin duda alguna, derechos humanos fundamentales.

En México, esto se negó durante décadas, con el fin de perpetuar la dictadura del partido único, sosteniendo que los derechos políticos no eran *garantías individuales* y que, por lo tanto, no eran susceptibles de ser protegidas

por el sistema jurisdiccional a través del amparo. Algunas de las tesis de nuestro más alto Tribunal hoy nos parecen absurdas y nos producen carcajadas de burla:

“La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.”<sup>1</sup>

“La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Nacional, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos que tienen la calidad de ciudadanos.”<sup>2</sup>

“De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo enten-

<sup>1</sup> Villa García. N. N. vecinos de, *Tesis* 87, Tomo III, Quinta Época, p. 1311; Heredia, Marcelino, Tomo IV, p. 862; Guerra Alvarado, José y Coags., Tomo IV, p. 1135; Orihuela, Manuel y Coags., Tomo IV, p. 463, Tomo VII, p. 941, Ayuntamiento de Acayúcan.

<sup>2</sup> Tomo LXIX, Quinta Época, p. 4731; Tomo LXXI, p. 5301.



derse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano, por lo que cualquier infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional, supuesto que no constituye violación de una garantía individual.”<sup>3</sup>

Sin duda, hoy nadie podría negar la naturaleza fundamental de estos derechos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos tratados de los que nuestro país es parte, consagran los derechos políticos a votar, a ser votado y a la participación en asuntos políticos, como derechos humanos fundamentales.

El derecho a ser votado en México se encuentra sujeto a ciertas restricciones previstas tanto en la Constitución misma como en las legislaciones electorales federales y locales.

Por ejemplo, salvo en el caso de la legislación sonoreense, solamente pueden ser votados los candidatos que hubieren sido postulados por algún partido político. Esta restricción ha sido señalada como excesiva por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la siguiente manera:

“No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia,<sup>4</sup> pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado.”<sup>5</sup>

El Comité de Derechos Humanos se pronuncia, en el mismo sentido, en su Observación General Núm. 25 del 12 de julio de 1996, al decir, en el párrafo 17:

“El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el re-

quisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura (...).”

Es importante destacar que nosotros, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *no desconocemos la importancia que revisten los partidos políticos en el proceso democrático ni buscamos su desaparición*. Sin embargo, coincidimos con la Corte en el sentido de que las candidaturas sin partido fortalecen el diálogo de propuestas políticas y enriquecen a la democracia. Ésta es una asignatura que aún tenemos pendiente en nuestro sistema jurídico electoral.

Nuestra Constitución (hasta donde sabemos, la única en el mundo que hace tal cosa) no permite que los ministros de los cultos puedan ser votados ni que puedan ocupar cargos públicos. Más allá de *fanatismos comecuras* o del temor de que los sacerdotes *manipulen al pueblo ignorante, dócil y servil* y argumentos de esa naturaleza (que siempre provienen de quienes no se consideran *manipulables* por pertenecer a la clase de *los ilustrados*), debemos preguntarnos si, a la luz del Derecho Internacional y, conforme a los criterios que sostienen los organismos internacionales en la materia, esas restricciones son necesarias en una sociedad democrática en el Siglo XXI. Que cada quien conteste, pero que exprese sus razones.<sup>6</sup>

Otras asignaturas pendientes que fortalecerían nuestra democracia serían la reelección para legisladores, la segunda vuelta para los resultados electorales donde no se alcance una mayoría suficientemente representativa, la reglamentación de los gastos de precampañas, entre otros asuntos que deberían ser objeto de desarrollo legislativo.

<sup>3</sup> Tomo CIX, Quinta Época, p. 1190; Tomo C, p. 1026.

<sup>4</sup> Cfr. *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others vs. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 87, ECHR 2003-II; *Case of Yazar and Others vs. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 32, ECHR 2002-II; y *Eur. Court H. R., Case of Socialist Party and Others vs. Turkey*, Judgment of 25 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions*, 1998-III, para. 29.

<sup>5</sup> Caso *Yatama vs. Nicaragua*; sentencia del 23 de junio de 2005, párrafo 215.

<sup>6</sup> Tal vez deba revelar que yo soy *católico retirado*. Es decir, hace ya muchos años me retiré de la práctica del catolicismo en el que me crié y no practico actualmente ninguna otra religión. Sin embargo, tampoco le tengo miedo a que los ministros de los cultos puedan ocupar cargos públicos. Más aún, creo que están en su derecho, en su derecho humano.

# Retos de la participación ciudadana: ¿y Frodo?

*México arriba a la elección del 2006 cabizbajo y confuso, con la capa caída y el ánimo también. México enfrenta una nueva elección presidencial con añoranza por lo que pudo haber sido y desilusión por lo que fue. El camino del cambio está lleno de cadáveres, de lanzas rotas, de hombres y mujeres armados con reformas que salieron al campo de batalla y murieron allí. Las fuerzas del mal parecen cobrar fuerza mientras que los soldados del bien la pierden. La guerra por modernizar a México parece estar perdida y sus héroes también. Nadie sabe dónde está el Frodo —el ciudadano— ni cuándo aparecerá.*

Hace seis años, muchos en México pensaban que el conflicto había terminado, que el enemigo había sido derrotado, que el *mal de la tierra-media mexicana* había sido desterrado. El fin del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entrañaría el principio del cambio. El fin del autoritarismo traería consigo el principio de la democracia. El fin del pasado haría posible el principio del futuro. Pero no ha sido así. El triunfo de Vicente Fox y los seis años de su Presidencia son —ahora lo sabemos— sólo una batalla más. No basta con transferir el poder a otro partido si no se fomenta su institucionalización. No basta con la voluntad de los buenos ni el debilitamiento de los malos. No basta con imaginar la democracia y anunciar su arribo. A México le falta aprender a pelear de manera cotidiana por ella, desde y para la ciudadanía.

México parece transitar de la *partidocracia* a la *cleptocracia*, de la *parálisis política* a la *videopolítica*, de la corrupción monopolizada por su solo partido a la corrupción compartida por todos.

Muchos pensaban que para acabar con los malos bastaría con sacarlos de Los Pinos. Muchos creían que la corrupción acabaría con el destierro político de sus artífices. Muchos suponían que las *manos limpias* de los demócratas atarían las *manos sucias* de los autócratas. Pero no ha sido así. La democracia inaugura un país más libre, pero no asegura un país más limpio. La alternancia trae consigo la trans-

---

\* Académica, columnista y editorialista nacional e internacional. Consejera de la CDHDF.

ferencia del poder pero no su fiscalización. México sigue siendo un lugar de crímenes sin castigos, de culpables identificados sin culpables sancionados, de políticos que se hacen ricos porque pueden. México sigue siendo un lugar de *niños verdes con intenciones negras*, de lideresas que mezclan la pasión personal con el enriquecimiento individual, de políticos rapaces y de empresarios que también lo son. El México democrático no elimina la corrupción; más bien arma una videoteca con ella.

Ya Tolkien lo decía en *El señor de los anillos*: “a la seguridad le sigue el peligro, al triunfo le sigue la miseria.” Frodo descansa en Rivendell sólo para enfrentarse a los *orcs* en Moria; Aragorn se detiene en Lothlórien sólo para después pelear en Helms Deep; Fox saca a los priístas de Los Pinos sólo para estrellarse contra ellos en el Congreso; México celebra la llegada de la democracia sólo para acabar paralizada por su división. Así ha sido desde que Tolkien inventó la *tierra-media* y desde que México inició la *cabalgata democrática*. La lucha entre el *bien* y el *mal* es una lucha cíclica: el primero tiene que vencer y el segundo tiene que ser vencido, día tras día, sexenio tras sexenio, Presidencia tras Presidencia. Como el mago Gandalf le dice al Hobbit Frodo: “Después de una derrota y un respiro, la sombra asume otra forma y crece de nuevo.”

México sigue siendo un país de sol y de sombras, de luz y oscuridad, de héroes y villanos, de duendes valientes y Nazguls malolientes. En la larga travesía mexicana hay cambios fundamentales que celebrar y transformaciones sin precedentes por las cuales brindar. Hoy el Presidente gobierna acordonado en Los Pinos, en vez de vivir encumbrado allí. Hoy los medios funcionan como un incipiente *cuarto poder*, en vez de vivir amordazados por él. Hoy el fraude electoral es un evento excepcional, en vez de ser un patrón persistente a nivel nacional. Hoy el PRI tiene que convencer a la población, en vez de sólo comprar su voto. Hoy la información se convierte en un bien público, en vez de resguardarse como un privilegio privado. México gana batallas.

Pero también pierde batallas. También hay inercias institucionales que lamentar, y legados disfuncionales que criticar. Hoy el Presidente gobierna acorralado en Los Pinos y no pudo, a lo largo del sexenio, instrumentar su agenda desde allí. Hoy los medios publican errores sin pagar un precio por ello. Hoy el PRI no tiene el poder para imponer, pero tiene el poder para sabotear. Hoy la información se abre al escrutinio, pero pocos saben qué hacer con ella. Hoy la democracia pospone los problemas, en vez de contribuir a su resolución.

Hoy se habla del Estado de Derecho como si existiera, cuando en México la falta de respeto a la ley, como lo ha

escrito Héctor Aguilar Camín, está “incrustada en el corazón de las creencias ciudadanas”. En una encuesta llevada a cabo en 1999, 49% de los mexicanos cree que las leyes no deben ser obedecidas cuando son injustas. Evadir la ley es una vieja tradición. Los mexicanos obedecen parcialmente la ley, negocian su ejecución, toleran la ilegalidad y la justifican por razones económicas, políticas y prácticas. En tanto persista esta ambigüedad —en el gobierno y entre los gobernados— con respecto al Estado de Derecho, la legalidad será objeto de negociación. La justicia o la injusticia continuará siendo resultado de influencia, presión, el peso de la opinión pública o la conciliación de intereses. Un escepticismo malsano permea la actitud de la población respecto de las reglas, y es exacerbado por la desconfianza social hacia el gobierno. Pero sin leyes que se cumplan no hay democracia que funcione.

La remodelación institucional será crucial para resolver éstos y otros problemas pendientes de la consolidación democrática. El adelgazamiento del Estado en los años 80 y 90 no ha estado acompañado por un proceso paralelo de reconstrucción institucional, más allá del ámbito electoral. La privatización de las empresas estatales no ha traído consigo la tan proclamada transparencia en las transacciones económicas. El viraje hacia la liberalización económica no ha remediado las disparidades dramáticas en el ingreso ni la desigualdad social. El debilitamiento del control estatal sobre las fuerzas de seguridad le ha abierto el campo al crimen y a la corrupción. En el crepúsculo del gobierno de Vicente Fox, México es, sin duda, un país más democrático, una sociedad más abierta, una economía más competitiva. Pero no es un lugar más justo ni más seguro.

El horizonte mexicano está plagado de sombras porque —al igual que la *tierra-media* de Tolkien— el *bien* está dividido y, por ello, es débil, mientras que el *mal* está unido y, por ello, es fuerte. De un lado están los ciudadanos que deberían comportarse como tales pero no logran hacerlo, las organizaciones sociales que podrían tener causas en común pero no logran encontrarlas, los intelectuales que podrían mostrar el camino pero sólo lo pavimentan para sí mismos, los empresarios que deberían apostarle al país pero tienen un pie y una cuenta bancaria fuera de él, los medios que podrían aspirar al profesionalismo pero prefieren las ganancias, las mujeres que podrían enarbolar agendas colectivas pero optan por el protagonismo personal.

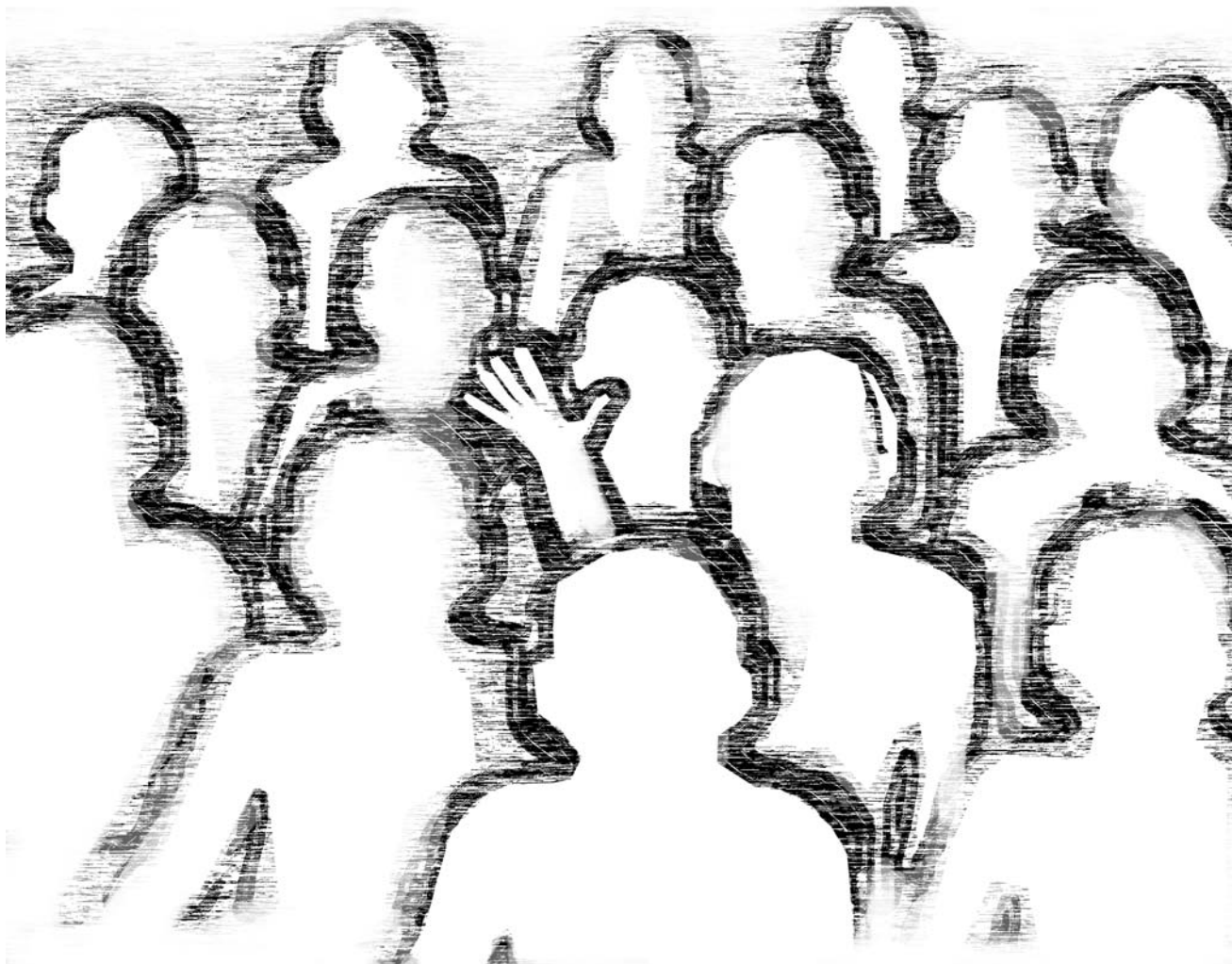
Del otro lado están los beneficiarios del *status quo*, los defensores de la inmovilidad, los que quieren conservar sus cotos, los que participan del erario, los que se oponen a la transparencia porque se aprovechan de la opacidad,

los que han hecho del Congreso un lugar para cobrar, los que se oponen a la reelección legislativa porque perderían el control que asegura, los que quieren más de lo mismo porque viven muy bien así. De un lado están aquellos que quieren domesticar e institucionalizar el poder. Del otro están aquellos que sólo quieren acrecentarlo. Unos quieren *destruir el anillo* —del presidencialismo, del *clientelismo*, del patronazgo, de la corrupción—, mientras otros luchan para preservarlo. Unos lo rehuyen, mientras que otros desean que sea su preciosidad.

En México todavía hay *orcs* de pelo parado y lengua larga, que llegan a acuerdos políticos un día para desconocerlos al siguiente. Todavía hay demonios de cuerpo maltrecho y mente torcida que quieren pulverizar al Presidente y se oponen a cualquier acuerdo con él. Todavía sobreviven los *balrogs* parados sobre los puentes que obstaculizan el libre

tránsito del cambio. Todavía pululan los Gollums de doble personalidad que presentan una cara reformista sólo para voltearla después. Todavía vuelan los Nazguls sobre sus criaturas sin nombre, en persecución de cualquiera que intente hacer las cosas de otra manera, porque prefieren que todo permanezca igual.

Frente a ellos hacen falta los héroes, grandes y pequeños. Hacen falta los Legolas de mirada penetrante y andar inteligente; hacen falta los Gandalfs de mente sabia y actitud visionaria; hacen falta los Gimlis de comportamiento tenaz y lealtad incuestionable; hacen falta las Arwens que saben cómo ser valientes y lo son. Hacen falta los mexicanos que recogen la basura en la calle en vez de tirarla allí, que pagan sus impuestos en vez de evadirlos, que se paran frente a los semáforos en vez de debatir si lo harán, que votan para decidir su destino en vez de dejarlo en manos



de otros, que están dispuestos a comportarse como ciudadanos que son dueños de su país y no sólo como inquilinos que lo rentan.

La corrupción persiste porque beneficia a los poderosos en la punta de la pirámide. Pero también subiste gracias a la complicidad de quienes viven en su base. Los mexicanos se indignan frente a lo que pasa en los pasillos del poder, pero *ofrecen mordidas* a los policías parados en las esquinas. Se quejan amargamente de la corrupción pero participan plenamente en sus procesos. Vociferan contra la corrupción pero no le retiran su voto a quien la ha solapado. ¿Quién no paga al que recoge la basura para que lo haga, al que tramita la licencia para que se apure, al que otorga el permiso para que lo agilice?

Hoy hay muchos mexicanos indignados, pasmados, enojados. Pero la indignación por sí sola no es un arma suficiente para combatir la corrupción. Hacerlo requerirá pasar del enojo a la acción, de la crítica a la sanción, del ciudadano que tira la toalla al que la recoge y le pega a un político con ella. Hacerlo requerirá pasar del elector que ignora la corrupción al que la castiga con su voto. Hacerlo requerirá llevar a cabo reformas institucionales para castigar las trapacerías individuales. Hacerlo requerirá elaborar nuevas reglas para evitar viejas prácticas. Hacerlo requerirá entender que, en México, los políticos *no son santos* y sólo las sanciones asegurarán que actúen como tales.

Los mexicanos quisieran despertar y leer que un político cualquiera —azul, amarillo, verde, tricolor— pone sobre la mesa una solución para un problema concreto: cómo incrementar el empleo, cómo disminuir la inseguridad, cómo combatir la corrupción, cómo abaratar las elecciones, cómo limpiar las calles, cómo vigilar a los congresistas, cómo andar por la ciclopista sin morir atropellado en ella, cómo crecer el crédito bancario, cómo competir contra China, cómo construir más facultades de ingeniería, cómo mejorar la vialidad en el Distrito Federal, cómo emular a la India, cómo fomentar la investigación científica, cómo reducir los abusos de la telefonía celular, cómo incrementar el número de patentes mexicanas, cómo impedir que Jorge Kahwagi cobre su sueldo cuando no hace su trabajo, cómo pasar de la *fracasomanía* habitual al éxito posible.

Los mexicanos quisieran despertar y leer que otros —igual que ellos— marchan en las calles y exigen el fin de los pleitos entre políticos y el principio de las luchas por lo que verdaderamente importa. Por las calles seguras y el agua limpia y las escuelas modernas y los servicios públicos eficaces. Por el acceso a la información y quienes saben lo que puede hacerse con ella. Por la educación para el nuevo milenio porque México la necesita. Por las *muer-*

*tas de Juárez* y por quienes dejan atrás. Por las víctimas de la *Guerra sucia* y lo que padecieron. Por la seguridad que el Estado debe proveer y no ha logrado. Por los contratos claros y las Cortes que los hagan valer. Por los derechos indígenas y cómo respetarlos. Por los derechos reproductivos y cómo fomentarlos. Por los debates necesarios, en cualquier parte, en cualquier formato, en cualquier medio.

Quisieran apoyar a políticos que sean estadistas, a líderes empresariales que sean competitivos, a comunicadores que sean independientes, a periodistas que sean profesionales, a congresistas que sean representativos, a funcionarios gubernamentales que entiendan su labor y cumplan con ella. Quisieran amanecer en un México donde se lucha por el poder pero no a costa del país, donde los políticos pagan el precio de sus errores en vez de cobrárselos a la población, donde quienes se dicen líderes se comportan como tales. Quisieran despertar y leer que así es y así será. Quisieran despertar en un país mejor.

Pero si quisieran eso tendrán que movilizarse para conseguirlo. Porque no habrá un salvador en los próximos tres años ni en el siguiente sexenio: Vicente Fox no es Aragorn ni Andrés Manuel López Obrador ni Felipe Calderón ni Roberto Madrazo lo será. Los problemas que aquejan al país van más allá de los vicios y virtudes de una sola persona. Los retos que enfrenta México van más allá de los atributos que posea un solo líder político. Los Presidentes son hombres y, por ello, como escribe Tolkien, son fallibles. Para triunfar necesitan aliados; para gobernar necesitan una sociedad que sea civil; para que puedan ganar necesitan un ejército de Frodos que les ayude a hacerlo. Necesitan ciudadanos activos y participativos, que remodelan las instituciones y creen en ellas, que construyen capital social y lo comparten. Necesitan mexicanos que dicen *nosotros* en vez de *yo*.

En *El señor de los anillos*, Frodo es un héroe renuente; Frodo no quiere asumir la tarea que le ha sido encomendada; Frodo preferiría quedarse en el Shire y vivir en paz allí. En México, muchos Frodos piensan así, actúan así, quieren desentenderse así. Prefieren criticar a quienes gobiernan en vez de involucrarse para hacerlo mejor; eligen la pasividad complaciente en lugar de la participación comprometida. Pero Frodo no tiene otra opción y el ciudadano mexicano tampoco. Frodo tiene la tarea de salvar a su mundo y el ciudadano mexicano tiene la tarea de salvar a su país. Un Hobbit insignificante destruye el anillo y un ciudadano mexicano puede hacerlo también. Como dice el mago Gandalf: “Todo lo que tenemos que decidir es qué hacer con el tiempo que nos ha sido dado.” Para México es tiempo de preguntar: ¿y Frodo?

# Mujeres, democracia y derechos humanos: un trinomio indivisible

*Las mujeres han participado activamente en la construcción de México, trabajando sin descanso en la crianza, en el servicio doméstico, en el cuidado de todos los miembros del núcleo familiar; y fuera de su casa, en el campo, cultivando la tierra que no les pertenecía por su condición de mujer; o en las fábricas, inicialmente en las de textiles, recibiendo paga inferior por trabajo igual que el de sus compañeros.*

Las mexicanas han luchado al lado de los hombres desde la Independencia hasta la Revolución social de 1910. En el Siglo XX han realizado una *revolución silenciosa* para lograr el reconocimiento a sus derechos humanos, tanto políticos como económicos, sociales y culturales. Han contribuido en todos los ámbitos de la vida nacional al desarrollo de México, pero pocas lograron reconocimiento y poco se conocen sus acciones. La historia de las mujeres en México ha sido una *historia olvidada*.

En 1824, las zacatecanas demandaron al Congreso Constituyente de la primera República Federal que se les reconociera como ciudadanas. Sin embargo, ninguna de las constituciones de México en el Siglo XIX otorgó la ciudadanía a las mujeres. Desde entonces, las saraperas de Puebla y las tabacaleras de la capital de la República demandaban que a trabajo igual correspondiera salario igual, sin lograr su objetivo.

Al triunfo de la Reforma Liberal, con el establecimiento de la libertad de cultos en diciembre de 1860, inició una *revolución cultural*. Se estableció la primaria gratuita y obligatoria y la enseñanza laica. Se creó la escuela secundaria para señoritas, la Normal Superior y, después, las mujeres ingresaron muy poco a poco a la Universidad. Empezaron a ejercer su derecho a la educación.

No obstante, la función social de la mujer siguió estando circunscrita a la de reproductora de vida. Antes debía formar hijos para la Santa Madre Iglesia y, después, ciudadanos para el Estado. Su intervención era necesaria sólo como medio, como objeto y no como sujeto de la historia.

---

\* Historiadora y Presidenta Fundadora de la Federación Mexicana de Universitarias, A.C. Consejera de la CDHDF.



A finales del Siglo XIX y principios del XX, las mujeres se organizaron en clubes políticos contra la dictadura. Participaron en el Club Liberal Ponciano Arriaga, que se convirtió en el Partido Liberal; en su programa se incluyeron los derechos de las trabajadoras domésticas, que hasta hoy siguen sin una protección jurídica adecuada.

Las mujeres participaron activamente en la Revolución. *Soldaderas*, *adelitas* y *marietas* hicieron la Revolución. Algunas dejaron las faldas para portar los pantalones de mando y convertirse en oficiales. Pero la Revolución no le hizo justicia a las mujeres, no les otorgó la ciudadanía.

Al triunfo de la Revolución, la Constitución de 1917 estableció los derechos sociales. Las mujeres debían luchar ahora por que los derechos que se otorgaban fueran una

realidad, que a trabajo igual, correspondiera salario igual. Hasta 1931 se estableció un salario mínimo general. No obstante, hoy día las mujeres siguen recibiendo una remuneración menor que la de los trabajadores.

Unos se oponían a otorgarle a la mujer el derecho al sufragio por considerar que era darle doble voto al hombre casado, porque ellas votarían según lo que su pareja les indicara. Otros más sostenían que no había necesidad de hacer reformas constitucionales, porque cuando se hablaba del voto de los mexicanos, se incluía también a las mujeres, aunque tal derecho nunca hubiera sido puesto en práctica. Unos más consideraban que la mujer se masculinizaría. Mientras los más consideraban que era darle el voto a la Iglesia, institución que las controlaba desde el púlpito o el confesionario.

México reconoció los derechos políticos de sus mujeres hasta 1953, después de que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recomendó a los países que aún no daban esta medida indispensable para una democracia que lo hicieran. Fue uno de los últimos cuatro países de América Latina.<sup>1</sup> Ello ha tenido una grave repercusión en la vida de las mexicanas.

En sus orígenes, nuestro país fue a la vanguardia en los derechos humanos, llamados de primera generación: abolió la esclavitud medio siglo antes que Estados Unidos. Fue de los primeros, seguida de Haití y de Colombia, que estableció un Estado laico en América.

México fue el primer país del mundo en acuñar los derechos sociales, llamados de segunda generación, dos años antes que la efímera República de Weimar en Alemania.

Pero nuestro país ha ido a la zaga en los derechos humanos de las mujeres y de sus comunidades indígenas. La última reforma constitucional en materia indígena reconoce menos derechos a las y los indígenas que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que las constituciones de ocho países de nuestra América.<sup>2</sup>

En cuanto a los derechos de su población femenina, si bien ha habido avances, sobre todo a partir de la última década, hoy, la población femenina está subrepresentada en los tres Poderes y niveles de gobierno.<sup>3</sup>

Al finalizar el Siglo XX, el 14 de noviembre de 1996 se aprobó una adición a la fracción XXII transitoria del artículo 1o. del Código Federal de Instituciones y Pro-

<sup>1</sup> Colombia en 1954, y Honduras y Perú un año después.

<sup>2</sup> Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Venezuela, Perú y Nicaragua.

<sup>3</sup> En el Poder Legislativo, en la presente Legislatura, hay sólo 89 de 500 miembros que tiene la Cámara de Diputados, habiendo aumentado de 83 Diputadas, que tuvo en la Legislatura anterior. En la Cámara de Senadores, hay sólo 28 Senadoras de 128 miembros que la integran.



cedimientos Electorales (Cofipe), que señala que “los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a Diputados y Senadores no excedan del 70% para un mismo género”. Sin embargo, los partidos siguen postulando a las mujeres para suplencias o Distritos perdidos. Se requiere paridad en los cargos de elección popular, no regatear cuotas de 30/70 por ciento, sino 50/50%, como acción afirmativa para superar prácticas discriminatorias ancestrales.

Aunque las mujeres aportan con su trabajo 30% del Producto Interno Bruto,<sup>4</sup> no se cumple con el precepto constitucional que dispone que a trabajo igual, salario igual. Tanto en los trabajos menos remunerados como en los niveles gerenciales, los salarios son inferiores para las mujeres, un promedio de 15.3%.<sup>5</sup> De todos los pobres, la mujer es la más pobre; pero sin el ingreso generado por nosotras, la pobreza extrema se elevaría al doble.<sup>6</sup>

Los actos de *feminicidio* de Ciudad Juárez y de otras localidades del país son una muestra palpable de lo mucho que nos falta por avanzar. Así como el que 47 de cada 100 mujeres sufran algún tipo de violencia.<sup>7</sup> La violencia familiar es la patología causante de gran parte de los males que sufre la sociedad. Afecta a todos sus miembros; muchos niños prefieren vivir en la calle que sufrir malos tratos, caen en la farmacodependencia e inciden en actos delictivos. La violencia familiar es un factor criminológico determinante.

El analfabetismo es mayor entre las mujeres, aunque cuando pueden ejercer su derecho a la educación obtienen las mejores calificaciones. En un estudio realizado por la Federación Mexicana de Universitarias, el común denominador de los mejores promedios de la UNAM (que han recibido las medallas “Gabino Barreda”) es el mayor nivel de escolaridad de sus madres.

La mejor inversión que puede hacer un Estado es la educación de sus mujeres. Los países que han invertido en ella han tenido un desarrollo muy superior a las que no lo han hecho en la misma región. Un pueblo llega tan lejos como su educación se lo permite.

Consideramos que para generar una cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres se deben realizar tres acciones paralelas indispensables:

- 1) revisar el marco jurídico para que haya congruencia con los tratados internacionales que nuestro país ha suscrito en materia de derechos humanos de las mujeres: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de Naciones Unidas; la Convención para Erradicar la Violencia contra la Mujer, de la Organización de Estados Americanos (OEA), y los convenios relativos al trabajo de las mujeres, de la Organización Internacional del Trabajo.
- 2) Establecer políticas públicas con enfoque de género. En este sentido, la transversalidad es indispensable, ya que los Institutos de las Mujeres pueden resultar inoperantes si no se establecen programas de trabajo convergentes en todas las áreas de gobierno.
- 3) El respeto a los derechos humanos debe promoverse a través del sistema educativo formal desde el nivel preescolar, así como en el ámbito informal, por medio de campañas masivas de difusión. En este último rubro hemos propuesto la creación del Museo Nacional y de museos estatales de la mujer mexicana, centros culturales donde se haga una revisión de nuestra historia con perspectiva de género, para hacer visible el quehacer de las mujeres y su relevante participación en la construcción de la patria, se valore su trabajo y se genere una nueva cultura de respeto a la persona humana, independientemente de su sexo.

En una sociedad en la que de cada tres familias dos sufren violencia intrafamiliar, y en la que de cada 100 personas que han sufrido la violación de sus derechos 96 son mujeres; contribuir a la prevención de la violencia mediante la difusión de una cultura de respeto a la dignidad de la persona humana es una tarea prioritaria.

No puede haber democracia sin respeto a los derechos humanos de más de la mitad de la población. Las mujeres no son un grupo vulnerable más, son el género discriminado en todos los sectores de la población: las niñas, las indígenas, las ancianas, las mujeres golpeadas, violadas, asesinadas u olvidadas en reclusión. El trinomio *mujer, derechos humanos y democracia* es indivisible.

La mejor forma de conocer el grado de civilización de un hombre es el trato que da a su pareja. De igual forma, el mejor termómetro para medir el grado de civilización de un pueblo es la situación de sus mujeres.

<sup>4</sup> “La fuerza de las mujeres”, por Rodolfo Tuirán, en: *El Universal*, 6 de marzo de 2006, p. 27A.

<sup>5</sup> Fuente: Conapo. Según otras fuentes, un 25%.

<sup>6</sup> “La fuerza de las mujeres”, por Rodolfo Tuirán, en: *El Universal*, 6 de marzo de 2006, p. 27A.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, noviembre de 2004.

# El binomio democracia y desarrollo en la Constitución mexicana

## Introducción

*La democracia en nuestros días se ha vuelto un paradigma de la organización de los Estados occidentales. Sartori apunta que “la teoría de la democracia consiste más en una corriente de discurso” que adopta la identidad con que ahora la conocemos, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, donde se llega a un acuerdo general sobre el carácter antidemocrático de los regímenes fascistas y comunistas.*<sup>1</sup>

En la actualidad, puede decirse que vivimos en una época de *confusión democrática* pues, como lo considera el propio Sartori, “el concepto de democracia se presta a la *multivocidad* y a la dispersión”.<sup>2</sup>

Quizá esto explica la formación del actual *paradigma democrático* que goza de general aceptación en el mundo occidental.

## El concepto de democracia en la Constitución mexicana

Sin embargo, en el año de 1946 se introduce una reforma aún vigente al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su fracción II, inciso a), el concepto *democracia* como un sistema de vida en el que la base es el desarrollo nacional, de donde se desprende el vínculo indisoluble entre la democracia, como un fin del Estado, y el desarrollo como el camino o proceso necesario para llegar a cumplir con ese fin.

## El desarrollo

El desarrollo es un proceso que ha sido calificado de muchas maneras y se han pretendido añadir diversos adjetivos a este término con el fin de explicar sus características

---

\* Abogado, catedrático, colaborador cercano a diversas organizaciones de la sociedad civil y Consejero de la CDHDF.

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 22.

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Tomo I, Alianza Editorial Mexicana, México, 1987, p. 21.

y elementos, lo que nos lleva también (como en el caso de la democracia) a hablar de un *concepto multívoco*.

“De diversas maneras, el concepto *desarrollo* se liga con los de *movimiento*, *evolución* y *progreso*. Su incorporación sistemática al pensamiento teórico es producto típico del Siglo XIX europeo. Hegel hizo de esta noción que involucra cambio perpetuo (en un sentido progresivo) una categoría central de su pensamiento.”<sup>3</sup>

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Espasa* señala lo siguiente: “En el moderno Estado constitucional, la expresión *desarrollo* viene unida a las finalidades que, de marcado sentido socioeconómico, instrumenta, regula, controla y dirige el Estado en orden a favorecer y mejorar las condiciones de vida y el equilibrio entre áreas territoriales, sectores económicos y, en última instancia, siempre la población sobre la que incide la competencia y jurisdicción del Estado nacional.”<sup>4</sup>

Es evidente, entonces, que “el desarrollo no puede ser estudiado como estado, sino como proceso.”<sup>5</sup>

Desde el punto de vista jurídico-político, el desarrollo debe considerarse como uno de los fines del Estado, así como una obligación que debe cumplirse para justificar la existencia misma del ente público. Ello en virtud de que mejorar las condiciones de vida de la población es, en último caso, la explicación del porqué el ser humano se agrupa con otros individuos para formar el modelo de organización social al que hoy llamamos *Estado*.

Los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución mexicana establecen las bases del desarrollo nacional señalando, en primer lugar, que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional.”

Asimismo, el artículo 26, apartado A, se refiere a la planeación democrática del desarrollo, lo que implica, por un lado, que esa planeación debe efectuarse con apoyo en todos los sectores de la sociedad pero, por el otro, de acuerdo con la *interpretación armónica* del texto constitucional, que el desarrollo debe tener como fin alcanzar la democracia en el sentido social, como la forma de vida o aspiración a que se refiere el artículo tercero de la Constitución mexicana que recoge el proyecto de vida nacional.

El desarrollo nacional es concebido, de forma constitucional, como un proceso de carácter *integrador*, lo que implica que se determinen diferentes clases de desarrollo:

- *Desarrollo político*: Se entiende como el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen *democrático* (artículo 25, párrafo primero, de la Constitución).
- *Desarrollo económico*: Implica el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza (artículo 25, párrafo primero, de la Constitución).
- *Desarrollo social*: Contempla el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución (artículo 25, párrafo primero, de la Constitución).
- *Desarrollo cultural*: Está contemplado, aunque no definido, en las disposiciones constitucionales antes referidas; sin embargo, podemos entenderlo como la adquisición de cada vez mayores y mejores elementos tecnológicos, científicos y educativos por parte de la población para lograr un mejoramiento gradual en sus condiciones de vida (artículo 25 constitucional, en relación con el 3, fracción II, inciso a).
- *Desarrollo ambiental*: Se entiende como el desarrollo de la relación o interacción del ser humano con su entorno en los ambientes rural y urbano implicando, a la vez, el constante mejoramiento de las condiciones del entorno para beneficio de los seres humanos, así como la existencia y mantenimiento de las adecuadas relaciones entre éstos y el ambiente (artículo 27, segundo párrafo, de la Constitución).
- *Desarrollo rural*: El desarrollo rural puede ser entendido como el constante mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, o bien, el mejoramiento en la interacción del ser humano del ambiente rural con su entorno.
- *Desarrollo urbano*: El desarrollo urbano es un proceso que genera mejores condiciones e infraestructura para la población de la ciudad tales como el equipamiento (drenaje, alumbrado, alcantarillado, servicios públicos, etc.), así como las condiciones que permiten el acceso de la población en general a esos servicios.

Esta diversidad de perspectivas en el desarrollo deben conducir a una sociedad más justa y democrática. Su interpretación constitucional conlleva una equidad entre sociedad y Estado que hasta hoy sigue en proceso.

<sup>3</sup> Bagú, Claudio, *De Karl Marx al Banco Mundial, El subdesarrollo de la teoría del desarrollo*, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998, p. 146.

<sup>4</sup> *Diccionario Jurídico Espasa*, p. 339.

<sup>5</sup> Salama, Pierre. *El proceso del subdesarrollo*, Ediciones Era, México, 1976, p. 108.

# Acuerdos básicos

## para la consolidación democrática\*\*

*Después de casi seis años del cambio del partido en el poder, poco hemos avanzado en la instauración de una democracia en México. Dispensos y poco sistemáticos han sido los cambios en la arquitectura institucional del viejo régimen. La confrontación que ha caracterizado la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, las alianzas circunstanciales y el intercambio casi mercantil entre las fracciones del Legislativo, el fracaso de las mesas de diálogo para la reforma del Estado promovidas por la Secretaría de Gobernación, la ausencia de resultados concretos y visibles respecto de los crímenes del pasado, la impunidad ante la comisión de violaciones graves a los derechos humanos y la apropiación privada de recursos públicos por la clase política, la recreación de un grupo de pocos empresarios privilegiados por el nuevo régimen, parecerían evidenciar que una vez alcanzado el cambio del partido en el poder en el año 2000, los sectores impulsores de la reforma democrática no contábamos con una propuesta suficientemente compartida y apoyada para modificar la estructura institucional que fuera dando cauce a una mayor participación ciudadana en las decisiones del ámbito público, a una redistribución efectiva y eficiente del poder y a una mejoría sostenida en las condiciones de vida de la población.*

Son los funcionarios públicos, los legisladores y las cúpulas de los partidos en su interlocución con los Poderes fácticos, los que han dominado la escena pública durante los últimos seis años. Su *caja de resonancia* han sido los medios de comunicación

\* Presidenta y fundadora de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide), docente, conferencista y Consejera de la CDHDF.

\*\* Ponencia pronunciada en el Seminario internacional Acuerdos básicos para la consolidación democrática, que se llevó a cabo en la Ciudad de México, en mayo pasado.



que todos los días nos cuentan, ya no sólo por la vía de los noticiarios sino, también, mediante un gran número de programas de espectáculos, lo que hicieron o no hicieron nuestros políticos, su autocomplacencia, su intercambio de descalificaciones, sus confrontaciones, sus abusos e, incluso, a veces, su poco respeto a la inteligencia de la población, material que compite sólo con la información sobre el crecimiento de la violencia y la pérdida de control de varias ciudades en manos del crimen organizado.

Los ciudadanos y sus organizaciones, con excepción de los partidos políticos, hemos quedado como meros espectadores en el camino de la confrontación por el que nos conduce la clase política mexicana en su desproporcionada ambición por el control de la sociedad mexicana y de sus recursos. La medida de la impotencia de los ciudadanos se muestra constantemente en el abuso y violación a los derechos humanos; en la apropiación privada de los recursos públicos, en campañas políticas prolongadas, con baja calidad y promoviendo el odio y el miedo, en la impunidad frente al abuso del poder público para acallar periodistas, ante la violación de los derechos de trabajadores que enfrentan condiciones de trabajo privativas de las épocas más duras de explotación de los siglos XVIII y XIX, frente a la contención de expresiones de protesta social, utilizando la tortura, el maltrato y la violación sexual tanto de mujeres como de hombres y ante la incapacidad y el desinterés por frenar la violencia sistémica de género, cuya expresión más conspicua y vergonzosa se observa en



Ciudad Juárez y se va extendiendo en otras ciudades emblemáticas de la modernidad globalizadora.

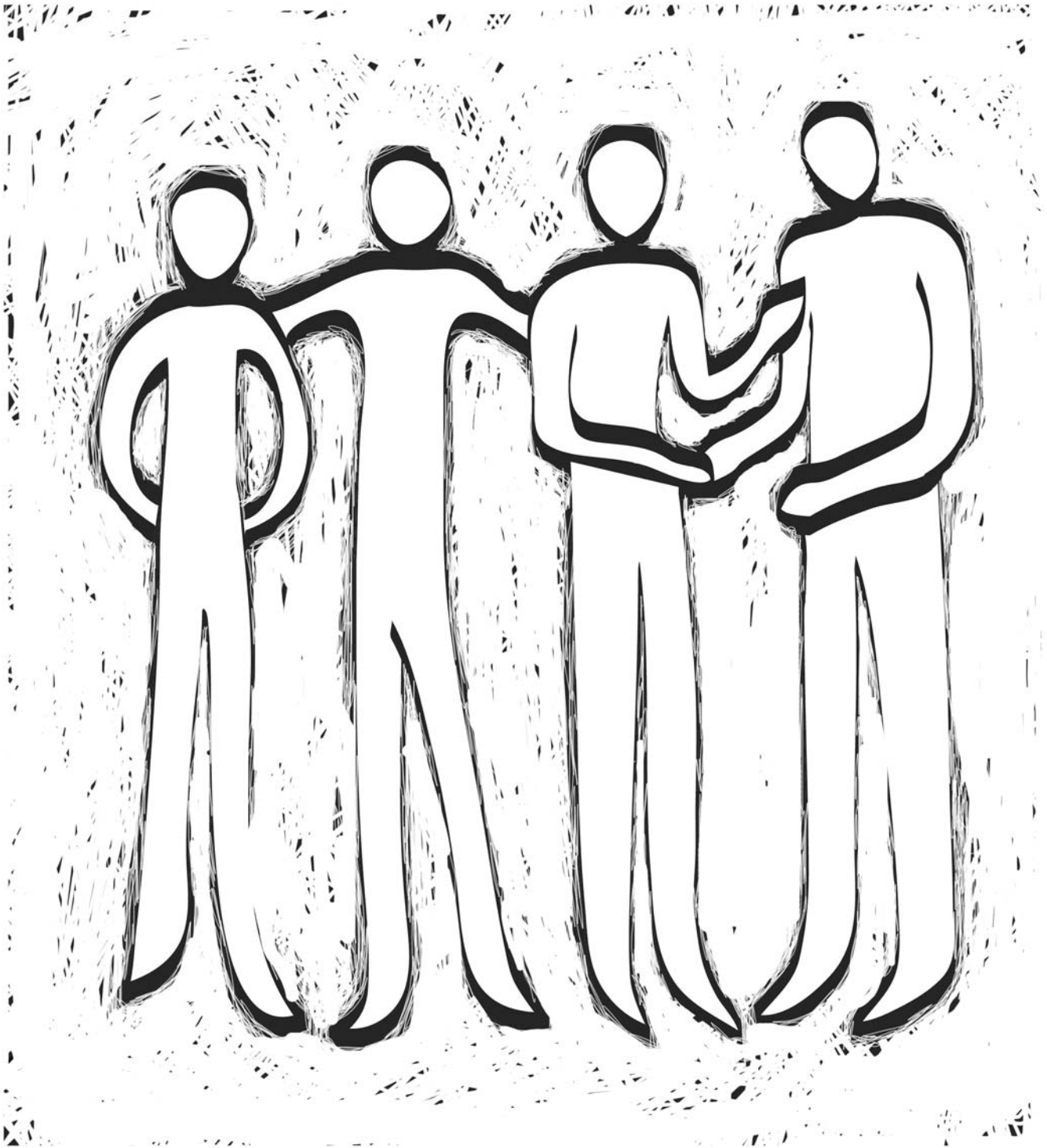
Seis años de *democracia* en que ninguna de las causas promovidas desde el movimiento ciudadano amplio ha encontrado cauce ni solución en los ámbitos institucionales como es el caso de los derechos de los pueblos indígenas o de la incorporación de los derechos humanos como eje del texto constitucional y del quehacer de los cuerpos de seguridad y de procuración, impartición y administración de justicia. Ello comparado con el éxito alcanzado por promociones provenientes de los grupos de poder político y fácticos, como es el traspaso del control de la banca a inversionistas extranjeros, además, sin pago de impuestos o la reciente y vergonzosa aprobación por el Congreso de la llamada *Ley Televisa*, que entrega el control de un poderoso recurso público a un duopolio privado permitiéndole entrar en nuestras casas e influir en la información y deformación de nuestros hijos, alimentando al *gran hermano* de la novela de Orwell. Los legisladores cambiaron la primogenitura del Estado mexicano en el control de una política de medios y telecomunicaciones por un *plato de lentejas*, despojando a la nación de un invaluable recurso de la tecnología moderna, contribuyendo nuevamente a la concentración de la riqueza en el país y rechazando la necesaria democratización de los medios de comunicación y de la sociedad del conocimiento.

La violencia subyacente en las campañas políticas actuales que reflejan una clara disputa por la nación en una sociedad profundamente desigual, expresa intentos de retomar a controles autoritarios de la sociedad nacional. Avanzamos aceleradamente por caminos de intolerancia y deseos de imponer una sola verdad, un sólo modelo económico, un único régimen social, una sola versión de reformas estructurales, un sólo modelo de relación con el exterior. Sin embargo y, afortunadamente para el avance democrático del país, se requiere de grandes mayorías para imponer un régimen autoritario o cualquier medida unilateral.

Con el 35% de los votos tampoco se pueden lograr grandes reformas ni de derecha, ni de izquierda, porque habrá 65% que se opone. En este contexto, en razón de las campañas de promoción de la intolerancia, el odio y el miedo que han dominado la contienda política, resulta urgente convocar al Presidente de la República, a los candidatos, a los partidos políticos y a los grupos sociales que los apoyan, a que *depongan las armas destructivas* que están

Las y los ciudadanos hemos quedado como meros espectadores en la confrontación política.

Fotografía: CDHDF.



utilizando en el *campo de batalla electoral* pues el riesgo está en dejar un campo tan minado en materia de cohesión social, que imposibilite cualquier tratado de paz y de reconstrucción nacional.

Es urgente llegar a un acuerdo sustantivo entre las fuerzas políticas y las distintas expresiones de la ciudadanía que permita el establecimiento de mecanismos institucionales específicos de diálogo que faciliten ir alcanzando un entendimiento entre varios actores relevantes, en un proyecto compartido, acordado y con fuerza vinculatoria para avanzar en la construcción de la necesaria institucionalidad democrática.

Este proyecto requiere trabajar mediante el diálogo plural y respetuoso, al menos en cinco campos: justicia y seguridad, institucionalidad política, política económica, régimen social y cambio cultural.

Quisiera, a continuación, mencionar sólo algunos temas a considerar en ese diálogo social:

Resulta impostergable avanzar en una profunda transformación en el sistema de justicia en México y someter al escrutinio público, a la transparencia y a la rendición de cuentas, tanto a los poderes judiciales como a las instituciones de seguridad en todo el territorio nacional. Necesitamos alcanzar acuerdos que muestren un camino claro y contundente para acabar con la impunidad, la corrupción y la violencia en los aparatos de justicia y de seguridad, como un paso fundamental para la instauración de un Estado de Derecho en todos los órdenes. Unificar, en el Poder Judicial de la Federación, los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del Poder Ejecutivo, incluyendo los Tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, permitiría mejorar la calidad de la justicia en campos de gran importancia para la vida de muchos ciudadanos.

En el corto plazo, dada la evidencia de que en los congestionados reclusorios del país pagan sus culpas en una proporción elevada personas de bajos ingresos, podría acordarse una amnistía para *primo* delincuentes que no hayan cometido delitos graves contra la vida, la integridad y la libertad de otras personas. En esa lógica, acordar aumentar sustantivamente el presupuesto y, por tanto, la calidad y cantidad de defensores de oficio, a fin de buscar una mayor participación ciudadana en la contraloría social de los reclusorios. Asimismo, acordar un mayor equilibrio entre conservadores y liberales en la integración de la Suprema Corte de Justicia, en la próxima elección de Ministros o Ministras.

En lo político, sería necesario avanzar en la reforma electoral, reduciendo la duración y los recursos destinados a las campañas y regular las precampañas, así como rescatar la autonomía y el carácter ciudadano de las autoridades electorales, y acordar la formulación de una legislación que regule la vida interna de los partidos políticos y sus relaciones con la ciudadanía y el Estado. En la consolidación de un régimen democrático es necesario acordar y avanzar en la institucionalización de mecanismos de participación directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Estos deben incorporarse en nuestra legislación de manera tal que se facilite su operación, evitando que se conviertan en recursos costosos y ello cancele su vigencia efectiva o la limite a ser utilizados sólo por los ciudadanos de altos ingresos.

La figura de *amicus curiae* en los procesos judiciales, la consulta obligada a expertos de la sociedad civil en las Comisiones del Congreso y el desarrollo de mecanismos para la participación ciudadana en la construcción y diseño de políticas públicas, conducirían a intervenciones del Estado sustentadas en la diversidad y en la sabiduría social y, por lo tanto, serían mejor acogidas y más respaldadas. Son mecanismos de distribución del poder, así como de los costos y beneficios que deriven de las intervenciones del poder público.

Muchos coincidimos en que la política económica es el área menos sometida al escrutinio y a la participación ciudadana en México. Esto es insostenible pues la distribución de los costos de su profundización por más de 20 años ha sido absolutamente inequitativa. Así lo muestran los 500 mil mexicanos que anualmente tienen que someterse a grandes riesgos en el cruce de la frontera norte para obtener trabajo y un ingreso digno, la masiva incorporación de mujeres para complementar los raquíticos ingresos de sus parejas frente a una política de contención salarial, la bajísima proporción del presupuesto público respecto del PIB comparado con estándares internacionales y el consecuente deterioro en el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado. Ello, frente a sectores reducidos de la población que aún con grandes ingresos, no pagan impuestos o estos son mínimos o que resultan beneficiados con el traslado de bienes, concesiones y propiedades públicas que acrecientan sus enormes y desproporcionadas fortunas. Todo ello justificado por el fanatismo de la libertad mercado a toda costa, excepto del mercado de mano de obra.

Es hora de revisar colectivamente una política económica que sea más ortodoxa que la postulada y aplicada



actualmente por los países líderes de la economía de mercado y por los organismos financieros internacionales. Al menos acordemos eso, revisar la sostenibilidad y la justificación de esa política frente a las recomendaciones y las prácticas actuales en los países y los organismos del primer mundo, al que pretendimos incorporar prematuramente. Ya contamos con un Instituto de Evaluación de la Política Social, amplíemos sus funciones para que también evalúe los efectos sociales de las políticas económicas.

Acordemos revisar la política salarial y, en particular, la del salario mínimo. A diferencia de lo ocurrido en la transición española, tenemos que encaminamos hacia una estrategia paulatina de recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos, más cercana a la decisión chilena tomada a principios de los años 90. El control de la inflación, objetivo que ha subordinado a todos los otros objetivos de la política económica, no puede seguir dominando las remuneraciones en el país.

Los bajos salarios en México son causa eficiente de la pobreza de las familias que lo único que tienen para vender es su fuerza de trabajo; de la desintegración familiar que deriva de las migraciones; de la pérdida de la cultura del trabajo legal en las poblaciones jóvenes, de la creciente desatención de la infancia por la competencia entre trabajo doméstico frente al extradoméstico y la necesidad de las familias de dedicar un mayor número de horas a este último. Así también subyacen en la irracional precariedad y estrechez del mercado interno en un país con 104 millones de personas.

Para la mayoría de la población, los regímenes democráticos no tienen valor alguno si su instauración sólo sirve para preservar privilegios viejos, sin que nada cambie en sus condiciones y niveles de vida.

La urgente necesidad de un pacto fiscal que aumente los recursos disponibles para el presupuesto público y reduzca la dependencia de recursos provenientes del petróleo, sería parte de los acuerdos fundamentales en el campo económico. Este pacto fiscal debería acompañarse con un acuerdo sobre remuneraciones de los funcionarios y servidores públicos que busque cancelar los mecanismos de autofijación de salarios y compensaciones en todos los órganos del Estado y en todos los niveles de gobierno.

En el campo social sería necesario construir un acuerdo que armonice la política social tendiente a la realización de los derechos humanos económicos, sociales y culturales universales con aquella que focaliza la atención en la población pobre y los grupos de alta vulne-

rabilidad. De la primera depende la construcción de ciudadanía social y es fundamental para alcanzar un régimen democrático que se sustente en la realización de los derechos humanos políticos y civiles, pues el ejercicio de estos últimos sólo puede lograrse en la medida que se vaya avanzando en la consecución de los primeros. En este ámbito y dada la multiplicidad de grupos de interés involucrados en la gestión de los servicios de salud y de educación en México, así como la importancia de estos dos campos para el bienestar de la población y para el avance económico y social del país, sería indispensable establecer mesas de diálogo específicas con miras a acordar la integración de un sistema nacional de salud único y un acuerdo por la calidad, pertinencia y cobertura de la educación, privilegiando en los componentes de los acuerdos aquellas decisiones que más benefician a la población y logren una mejor distribución de los costos entre los sectores participantes.

La incorporación de comportamiento democrático en una sociedad con fuertes tendencias autoritarias demanda un acuerdo para la promoción de la cultura democrática que, instrumentado en el corto plazo y sostenido en el tiempo con amplia cobertura, incida en cambios en el mediano y largo plazos. Los participantes en este acuerdo deben ser todos aquellos sectores que inciden en la formación de los ciudadanos, incluyendo a los dueños de los medios de comunicación, las autoridades escolares, las asociaciones de padres de familias y de maestros, las organizaciones civiles y sociales, los partidos políticos, las autoridades electorales y las comisiones de derechos humanos.

Las tareas por realizar en materia de diálogo en una sociedad tan desarticulada y fragmentada como la nuestra son enormes. El reto inmediato es lograr detener la profundización de la confrontación y de la polarización. En las condiciones actuales no habrá un ganador absoluto y, quien triunfe, tendrá que sentarse a dialogar con los otros, que seguramente serán más del 60 por ciento de la población. Las campañas actuales no favorecen esa posibilidad y pueden hacer imposible la gobernabilidad democrática. Están poniendo en riesgo la paz social. Es imprescindible establecer mecanismos de diálogo social participativo postelectoral y aceptar nuestra diversidad y nuestra interdependencia, reconociendo que todos somos sujetos de derechos y tenemos obligación de establecer las mejores condiciones para la convivencia en la pluralidad y el respeto por lo demás.

# Libertad

## religiosa y libertades laicas<sup>1</sup>

*La libertad religiosa, contrariamente a lo que se podría creer, no es una noción que se entiende de la misma manera por todos los individuos, grupos y naciones. Las diferencias en su significado pueden conducirnos al establecimiento de sistemas con mayores libertades civiles. Sin embargo, paradójicamente, también nos podrían llevar a sistemas donde se establezca, con base en ese criterio, la desigualdad y la discriminación. Una absoluta libertad religiosa, por ejemplo, podría significar el establecimiento de escuelas donde se enseñe, a partir de una determinada visión religiosa, la desigualdad entre los sexos o la supremacía de una raza sobre la otra. Es por ello que tenemos que distinguir entre libertad religiosa, libertad de conciencia, libertad de creencias y de culto y lo que yo he dado en llamar libertades laicas, para saber de qué libertades estamos hablando y cuál es el sistema que los ciudadanos buscamos establecer.*

Actualmente, existe en México la tendencia a demandar el respeto a la *libertad religiosa*, generalmente haciendo referencia a las limitaciones que al respecto habría establecido la Ley reglamentaria sobre asociaciones religiosas y culto público. Se habla de libertad religiosa como si fuera una noción unánimemente entendida y aceptada. Y, sin embargo, tendríamos que empezar por admitir que dicho concepto es equívoco en más de un sentido. En primer lugar, porque no tiene un sólo significado, sino que depende del sujeto o entidad que la reivindica, así como del contexto en que se emplea.

Existen, por supuesto, muchos autores cristianos y paganos que defendieron de diversa manera ciertos aspectos de lo que hoy conocemos bajo el rubro general de *libertad religiosa*. Algunos autores musulmanes, por ejemplo, se placen en recordar que el Corán y otras enseñanzas islámicas se predicaron mil años antes que el mundo

\* Investigador de El Colegio de México y asesor del Programa Interdisciplinario de Estudios sobre las Religiones (PIER) en el Colegio Mexiquense, Estado de México.

<sup>1</sup> Una primera versión de este texto, más extendida pero menos centrada en el tema de las "libertades laicas" apareció como "La libertad como noción histórica", en *Derecho fundamental de libertad religiosa*. Serie I: Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, Núm. 1, México, D. F., UNAM, 1994, pp. 37-62.



La libertad religiosa se liga al mundo occidental, de origen judeo-cristiano.

Fotografía: Jesus I. Quintanar Medina, 08a de la serie *Religión*.

occidental la práctica de la tolerancia.<sup>2</sup> La tradición católica se refiere también a algunas posiciones de padres de la Iglesia, como San Agustín y San Ambrosio, respecto de la necesidad que la fe sea un acto voluntario y no forzado.<sup>3</sup>

Ahora bien, el hecho que la noción de *libertad religiosa* se inscriba en un contexto histórico y social particular significa, en principio, por lo menos tres cosas: 1) que no es un concepto de validez universal compartido y aplicable a todas las realidades en el tiempo y en el espacio; 2) que su definición y puesta en práctica no es unánime ni está garantizada, y 3) que la libertad religiosa no es, por lo tanto, un valor absoluto, sino que se inscribe en un marco social e histórico determinado que, a su vez, se traduce en algunos casos en una serie de postulados jurídicos, los cuales pueden resultar limitativos de ciertas acciones de individuos o grupos.

Debido a lo anterior, no podemos ignorar que la libertad religiosa, tal como nosotros la concebimos ahora, se liga necesariamente al mundo occidental, de origen judeo-cristiano pero, sobre todo, a la idea moderna del Estado de Derecho y de democracia. Es importante que quede claro, entonces (y ésta es la tesis principal de el pre-

sente artículo), que es el Estado de Derecho, laico, liberal y democrático, el que garantiza la libertad religiosa dentro de un marco de libertades civiles más amplias. Por eso he insistido en la idea que las libertades religiosas, en el fondo son también libertades que podemos llamar *laicas*, en la medida que sólo han podido existir jurídicamente con el establecimiento del Estado laico.

En términos generales, la libertad religiosa tiene dos vertientes que la definen en función de la lucha: 1) contra la coerción en materia de fe por parte de otros individuos o grupos religiosos; 2) contra la coerción del Estado o del poder civil ante las creencias y acciones religiosas de los individuos y, por extensión, contra la intervención del Estado en los asuntos eclesiales. Esta es la concepción más generalizada y aceptada en el seno de las Naciones Unidas. Pero habría otra manera de ver la cuestión de la libertad religiosa: 1) como una libertad que se pretende y por la cual hay que luchar en contra de los abusos de otros, vengan éstos de iglesias mayoritarias o del Estado; 2) como una libertad que se tiene y de la cual se puede abusar para pisotear los derechos de otros. De hecho, una de las limitaciones sociales que comúnmente se acepta en el ejercicio de la libertad religiosa es que nadie puede, en el ejercicio de sus propios derechos, atentar contra los derechos de los otros y que la sociedad puede evitar los abusos de ese tipo que podrían cometerse bajo pretexto de libertad religiosa. En otras palabras, una de las limitaciones de la libertad religiosa, como de otras libertades, es el uso indebido de la misma.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Mohammed Mekki Naciri, "Le code de la tolérance en Islam", *Conscience et liberté*, órgano oficial de la Association Internationale pour la Défense de la Liberté Religieuse, Núm. 33 (premier semestre 1987).

<sup>3</sup> La *Declaración Conciliar sobre la libertad religiosa*; *Del derecho de la persona y de las comunidades a la libertad civil en materia social y religiosa* hace precisamente alusión a éstas y otras fuentes.

En relación con esto, existe una tendencia a confundir ciertos conceptos cercanos y ligados a la libertad religiosa, pero que no responden a la misma realidad: libertad de conciencia, libertad de creencias, libertad de cultos. Su uso indiferenciado e indiscriminado ha provocado más de una confusión en cuanto al contenido y significado último de la libertad religiosa.

Al respecto, es importante hacernos una pregunta: ¿existe una especificidad de la libertad religiosa o debe inscribirse en el marco de otras libertades civiles como lo marcan algunas tradiciones jurídicas? En otras palabras, ¿es la libertad religiosa parte de otras libertades como la libertad de conciencia, de expresión y de asociación, o tiene una característica propia que la hace distinta de estas otras? En mi opinión, la libertad religiosa es parte de un conjunto de libertades que podemos llamar *libertades laicas*, en la medida que se defienden, garantizan y respetan en el marco del Estado laico, exista o no una referencia específica al término en la Constitución o leyes de un determinado país.

En realidad, no es sino hasta la Reforma protestante y sus consecuencias que se comienza a desarrollar una noción formal y más acabada de libertad religiosa. Antes de la Reforma, en la época de la cristiandad medieval, existen dos posibilidades: o se es súbdito y fiel en un Estado cristiano o se es un infiel o pagano. Nadie en un Estado cristiano puede creer otra cosa. No existe la posibilidad porque no hay siquiera los *marcos mentales* para concebir que alguien pueda pensar o creer distinto al conjunto social. Pero, en la medida que el Renacimiento y luego la Reforma rompen con este esquema, surge la necesidad de crear esta figura conceptual que es la libertad religiosa. Esta libertad, como menciona Emile Poulat, “aparece como un derecho reivindicado, pero no reconocido que, sin embargo, despierta ante ella un deber de tolerancia.”<sup>4</sup>

En realidad, el principio de la libertad religiosa, ligado a una idea de tolerancia negativa, no se instituye por razones humanitarias o doctrinales, sino por cuestiones prácticas. La “Paz de Augsburgo” reconoció por primera vez el principio de igualdad de confesiones en los Estados del Imperio, aunque a los seguidores de Zwinglio y los bautistas no se les garantizaba ese derecho. Una sola religión, elegida por las autoridades de la misma, sería permitida en cada territorio, lo cual se concretaría en la fórmula: *cuius regio illius religio*. Los príncipes tenían el *ius reformandi* y los súbditos debían adoptar la religión de su señor o emi-

grar (*ius emigrandi*), sin por ello sufrir pérdidas en su honor o en sus bienes.<sup>5</sup> De esa manera, tanto la “Paz de Augsburgo” de 1555 como la “Paz de Westfalia” de 1648, no resolvieron el problema de la libertad religiosa, pero sí ratificaron ciertas situaciones de hecho que requerían un enfoque distinto del problema de las creencias. Como sostiene un especialista sobre la “Paz de Augsburgo”, “la tolerancia que se manifestó en ella no era el fruto de una convicción, sino un instrumento político.”<sup>6</sup>

El siguiente problema que se plantea entonces a las minorías religiosas disidentes es el de las religiones establecidas o lo que en el Siglo XIX habría de llamarse la *religión de Estado*. Los países donde crece, no el espíritu, sino la necesidad de la tolerancia, por diversas razones pero sobre todo por el desarrollo de una burguesía liberal, son las Provincias Unidas o Países Bajos del Norte e Inglaterra. En esos países, el deísmo, la ilustración y la masonería fueron poderosos instrumentos en el desarrollo de la noción de libertad religiosa. Pensadores como Pierre Bayle, Anthony Collins o el mismo John Locke, por hablar únicamente de los más conocidos, contribuyeron a la expansión de dichas ideas.<sup>7</sup> En las Provincias Unidas, la fuerza de la iglesia calvinista no la llevó a constituirse en una iglesia establecida y, pese a una serie de restricciones importantes, los católicos gozaban de una libertad de culto. Los poderes civiles nunca prohibieron u obligaron a los fieles a profesar una religión determinada.

En Inglaterra la situación era algo distinta precisamente por la existencia de una iglesia *establecida*, es decir una iglesia de Estado. Sin embargo, desde fines del Siglo XVII y principios del XVIII, una serie de *Actas constitucionales* establecen un clima de tolerancia del cual aprovechan (aunque no oficialmente) incluso los pocos católicos y ateos ingleses. En particular el *Acta de Tolerancia* de 1689 acordaba la libertad de culto a los disidentes religiosos, con excepción de los católicos.

En efecto, el desarrollo del derecho natural lleva a los pensadores de la época a situar al Estado fuera de toda controversia religiosa, en la medida que ese derecho natural establecido es invariable y la presencia de Dios se vuelve hasta cierto punto superflua. El Estado deja de regular el terreno de las opiniones y las creencias religiosas, con la salvedad de aquellas que amenazan el orden público y las buenas costumbres. En ese sentido, los católicos

<sup>5</sup> Hermann Tuchle (et. al.), *Réforme et contre-réforme*, tomo 3 de la *Nouvelle Histoire de l'Eglise*, dirigida por L. J. Rogier, R. Aubert y M. D. Knowles, p. 133.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>7</sup> L. J. Rogier (et. al.), *Siecle des Lumieres Revolutions Restaurations*, tomo 4 de la *Nouvelle Histoire de l'Eglise* dirigida por L. J. Rogier (et. al.), Editions du Seuil, Paris, 1966, p. 11.

<sup>4</sup> Emile Poulat, “Notas sobre libertad religiosa”, en *Derecho fundamental de libertad religiosa*. Serie I: Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, Núm. 1, México, D. F., UNAM, 1994, pp. 165-168.

o papistas, sospechosos de declarar lealtad a otro soberano y los ateos por socavar la moral, quedan fuera de esta tolerancia oficial. A fines del Siglo XVII los católicos en Inglaterra no podían enviar a sus hijos a estudiar en el extranjero, estaban excluidos de las universidades, de las funciones públicas y del ejército, pagaban el doble de impuestos y no estaban autorizados a celebrar misa ni en su propia casa. Todo esto no impedía que en la práctica existiera una tolerancia social mucho mayor de lo prescrito por las leyes.<sup>8</sup> De hecho, puede decirse que en cierta manera la libertad religiosa era sólo una parte e, incluso, un subproducto de otras libertades que se estaban obteniendo por la sociedad civil inglesa. Así, por ejemplo, un *Acta del parlamento* abolió en 1696 la censura preventiva, otorgando así la libertad de imprimir lo que se deseara sin tener necesidad de consultar a la autoridad civil o religiosa. En ese sentido, la libertad religiosa se pudo desarrollar entre otras cosas gracias al establecimiento de otras libertades públicas, como la de conciencia, de expresión o de prensa, a pesar de estar en el contexto de países con iglesias *establecidas* o de Estado. Pero no es hasta la constitución de lo que habríamos de llamar, el *Estado laico* (llámese así como en el caso de Francia o aún si se desconoce su nombre, como en el caso de Estados Unidos de América), que estas libertades conocen su real expansión.

En la tradición francesa, la noción de *libertad religiosa* no existe como concepto jurídico. La *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 afirma que estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad

y la resistencia a la opresión. Luego, en su artículo 10 sostiene que “nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley.”<sup>9</sup> Se puede afirmar incluso que, para la tradición francesa, la noción de *libertad religiosa* es un concepto inútil en la medida que hay expresiones técnicamente más precisas como *libertad de conciencia*, *libertad de asociación*, *libertad de culto* y *libertad de expresión*. De esa manera, la enseñanza católica en Francia no se funda en la libertad religiosa sino en la libertad laica de enseñanza; y la libertad de la prensa confesional no se funda en una libertad religiosa, sino en una libertad civil que es la libertad de prensa.

En el caso mexicano, ¿es necesario hablar de libertad religiosa, cuando existen las nociones de libertad de creencias, de expresión, de prensa, de asociación y de culto? Por lo mismo, ¿las supuestas o reales limitaciones a la libertad religiosa, son realmente eso o más bien un subproducto de las limitaciones a las libertades cívicas? En otras palabras ¿debemos seguir tratando el caso de la libertad religiosa en México como una excepción? En lo personal, tiendo a pensar que la mejor manera de luchar por la libertad religiosa en México es mediante la ampliación de las libertades cívicas o laicas y que éstas comprenden y son más amplias que las anteriores. Pero sobre todo, que más allá de su defensa o limitaciones, tendríamos que entender que ninguna de estas libertades ha podido existir, históricamente hablando, fuera del marco de un Estado que llamamos *laico*.



La libertad religiosa se pudo desarrollar gracias al establecimiento de otras libertades públicas.

Fotografía: Julio Rosa Uribe Moreno, *Guadalupe*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>9</sup> Secretaría de Gobernación, “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, *op. cit.*, pp. 13-15.

# La experiencia reciente de las ONG mexicanas de derechos humanos

## Denuncias y fortalecimiento de la ciudadanía

*En los últimos años hemos sido testigos de la proliferación mundial de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Las ONG mexicanas, dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, nacidas a mediados de los años ochenta y que proliferaron en la siguiente década, tuvieron que franquear una de las áreas más herméticas del régimen político: la situación de los derechos humanos. Para ello fue indispensable informar, concientizar y sensibilizar a la clase política, pero también a una sociedad ajena, indiferente e ignorante de tal problemática.*

Es indiscutible que estas organizaciones tuvieron un papel fundamental en la activación de la ciudadanía, la revitalización de la opinión pública y el fortalecimiento de la sociedad civil, así como en la sensibilización de los miembros de la sociedad sobre las problemáticas existentes vinculadas con los derechos humanos.

En este marco, hallaron en las nuevas tecnologías de la información de comunicación (TIC), herramientas valiosas que les permitieron simplificar los procesos, aumentar la eficiencia y la eficacia de su trabajo, mejorar la difusión de sus objetivos y establecer nuevos vínculos o fortalecer los existentes sobre la base de valores y luchas comunes.

## Producción de conocimiento

Las ONG mexicanas de derechos humanos han cumplido otra función, que pocas veces ha sido reconocida como lo merece: el desarrollo del conocimiento. Conforme

---

\* Profesora e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México.



A mediados de los años noventas se advirtió el impacto de las ONG mexicanas en derechos humanos. Fotografía: CDHDF.

se dieron a la labor de mostrar la ocurrencia sistemática de las violaciones a los derechos humanos en nuestro país, estas organizaciones documentaron la información, ordenaron y sistematizaron los datos sobre los hechos, crearon bancos de información, realizaron análisis integrales sobre situaciones locales o nacionales, dieron seguimiento a casos representativos, acumularon información y conocimiento sobre las experiencias concretas de múltiples actores y agentes relacionados con los derechos humanos y construyeron discursos apelando a los compromisos internacionales que había aceptado el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Desde esta perspectiva, un nuevo horizonte, no sólo analítico sino político, se abre cuando se observan a estas organizaciones como *productoras de conocimientos e información*. Es cierto que, dada la heterogeneidad que las distingue, no todas las ONG crean conocimientos, pero la mayoría sí participa en su transmisión y difusión.

De hecho, tiempo atrás (mediados de los años noventas y primeros del 2000) ya se había advertido el profundo impacto que alcanzaron las ONG mexicanas de derechos humanos, a saber: la participación fuera de las fronteras nacionales, la difusión de la información y el conocimiento, la nueva modalidad de participación política, las propuestas de aprendizaje y educación con la población afectada, así como el trabajo en redes transnacionales articulado sobre valores y objetivos comunes, entre otras. Su

integración a esas redes les permitió estar en múltiples espacios y con estrechas interacciones con otros actores locales y globales.

Ahora bien, en tanto que el trabajo en redes constituye para las ONG una de las vías más eficaces para establecer contactos, intercambiar información y crear decisiones y acciones deseadas, en principio se esperaría que su incorporación a la sociedad del conocimiento fuese menos accidental y lenta que la que viven otros actores y/o sectores.

Confirmando esas expectativas, las ONG, con el auxilio de las TIC, han alcanzado una sorprendente capacidad para movilizar estratégicamente la información a partir de la dramatización en la presentación del problema, así como la apropiación de eventos simbólicos y la apelación a la responsabilidad moral de los Estados, pero también de los miembros de la sociedad. El impacto en los espacios públicos de esta estrategia, denominada *metodología de los derechos humanos*,<sup>1</sup> fue tal que rápidamente se extendió a ONG dedicadas a otros temas.

<sup>1</sup> Esta denominación fue elaborada por Dorothy Q. Thomas Thomas, D. Q. 1993. Holding governments accountable by public pressure. En *Ours by right: women's rights as human rights*, editado por Joanna Kerr., Zed Books, Londres. En otros artículos se ha encontrado la misma interpretación, pero bajo la designación de "movilización de la vergüenza o del coraje" Gaer, Felice D., Reality check: human rights ngos confront governments at the UN. En *NGOs, the UN and global governance*, editado por Thomas G. Weiss y Leon Gordenker, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1996, pp. 52-66.

La mecánica por la cual operan estas redes en regímenes no democráticos ha sido conocida como el *efecto boomerang*, una expresión que busca describir lo que ocurre en contextos donde los canales de comunicación y cooperación entre los grupos nacionales y sus gobiernos están interrumpidos o son obstruidos. La difusión de informes sobre la situación de los derechos humanos y la creación de conocimientos sobre estas realidades, permitió que los diversos miembros de las redes ejercieran presión en diversas instancias nacionales e internacionales comprometidas con la defensa de los derechos humanos, modificando el curso de los hechos. En este sentido, uno de los principales retos que se reafirma constantemente en la historia de las ONG, es que los conocimientos originados puedan traducirse en políticas públicas.

Las dinámicas y estrategias suscitadas por el trabajo en redes resultaron muy eficaces en contextos no democráticos pero, paradójicamente, en contextos con mayor apertura política, ya sea porque están en proceso de democratización, o bien, porque ya son democráticos no se han encontrado y, menos aún, consolidado formas de trabajo que causen los mismos efectos.

## Perspectivas

Habrà que ver si el paradigma de la sociedad del conocimiento abre diferentes rutas que conduzcan a las ONG de derechos humanos a nuevas formas de trabajo con el Estado y otros actores. Por lo pronto, esta promesa parece ser una realidad cuando se constata que estas organiza-

ciones se han convertido en interlocutores legítimos en el espacio público de la sociedad mexicana y de la comunidad internacional.

Existe mayor consenso respecto de que la discusión pública, la reflexión académica y la solución de los problemas son, indiscutiblemente, resultado de procesos colectivos. En este contexto es central la colaboración de una variedad de actores, instituciones, organizaciones, redes, etc., que al interactuar combinen y construyan múltiples conocimientos. Más aún cuando se concibe a la gobernabilidad como resultado de la participación en las políticas públicas de una multiplicidad de actores interdependientes pero en contacto por medio de la comunicación en redes. A partir de esta perspectiva, la gobernabilidad supera antiguas disyuntivas entre lo público y lo privado y entre intereses individuales y colectivos. Además, emerge como un concepto que tiene sentido en función de la alta variabilidad y la complejidad inherentes a la sociedad del conocimiento.

El financiamiento, la formación y la profesionalización de los recursos humanos; el desarrollo de la creatividad, habilidades y destrezas; el aprovechamiento de la información y conocimiento a los cuales tienen acceso gracias a su relación con una diversidad de actores y agentes; la amplia experiencia en trabajo en redes que algunas ONG han acumulado. Sin duda, todos estos elementos marcarán de manera profunda la capacidad de las ONG para responder a la extrema competitividad que en todas sus dimensiones (política, económica, social y comunicativa) y en todos sus niveles (público y privado, individual y colectivo) distingue a las sociedades contemporáneas.



La gobernabilidad supera antiguas disyuntivas entre lo público y lo privado. Fotografía: CDHDF.





Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones (DESR)

# Cumplimiento de recomendaciones

## Caso de discriminación en agravio de músicos extranjeros de la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México *Recomendación 5/2006*

*Peticionario:* Jacek Gebczynski Bobek.

*Autoridad responsable:* Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.

*Derechos vulnerados:* Derecho a la seguridad jurídica, a la igualdad y a la no discriminación.

### *Resumen ejecutivo:*

El instrumento recomendatorio se emitió el pasado 18 de mayo de 2006 y se dirigió a la Secretaría de Cultura del Distrito Federal por la violación de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad y a la no discriminación por nacionalidad, en agravio de un grupo de músicos de la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México (OFCM).

La Recomendación 5/2006 deriva de una queja suscrita por 16 músicos extranjeros de la OFCM, quienes fueron objeto de discriminación, al no tener la posibilidad de participar en cuatro convocatorias para ocupar puestos principales de la Orquesta, aun cuando cumplían con los requisitos legales que solicita la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración para poder trabajar en México.

El peticionario Jacek Gebczynski manifestó que el 16 de noviembre de 2003 se publicó en el periódico *La Jornada* una convocatoria de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal y de la OFCM, donde se invitaba en primera instancia a músicos mexicanos para participar en el examen de oposición para ocupar la plaza de *violoncello principal* de la citada orquesta. De esta forma eran excluidos los músicos extranjeros integrantes de la misma.

La convocatoria no estuvo fundada, motivada ni apegada a derecho, debido a que discriminó por nacionalidad la participación de músicos extranjeros que forman parte de la OFCM, violando con ello, además, los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad ante la ley y el derecho a la no discriminación, consagrados en los artículos 1, 16 y 32, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También se vulneraron los artículos 1 y 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el numeral 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Estos hechos animaron al maestro Jacek Gebczynski Bobek, quien fue la persona directamente afectada por los términos en que fue planteada la convocatoria en mención, así como a otros 15 músicos, para presentar su queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Por lo anterior, los puntos recomendatorios dirigidos a la Secretaría de Cultura del Distrito Federal son los siguientes:

Primer punto recomendatorio	<b>Convocatorias debidamente fundadas y motivadas</b>
	Que la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal elabore sus convocatorias y bases de participación para ingresar, permanecer o ascender en la OFCM debidamente fundadas y motivadas.
Segundo punto recomendatorio	<b>Convocatorias publicadas en la <i>Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal</i></b>
	Que publique las próximas convocatorias para ocupar una plaza en la OFCM y sus bases de participación, en la <i>Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal</i> y demás medios de comunicación que al efecto se acuerden para su publicidad, así como en diferentes lugares visibles de las propias instalaciones de la Orquesta.
Tercer punto recomendatorio	<b>Igualdad de oportunidades para las y los aspirantes</b>
	Que emita una circular en la que se fijen los criterios y lineamientos para la emisión de las convocatorias futuras para ocupar una plaza en la OFCM, los cuales garanticen el respeto al derecho de igualdad de oportunidades de los aspirantes.
Cuarto punto recomendatorio	<b>Capacitación sobre no discriminación</b>
	Que capacite al personal administrativo y operativo de la OFCM sobre los instrumentos y estándares nacionales e internacionales en materia de no discriminación. A efecto de implementar lo anterior, se propone que la capacitación se realice por conducto de la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de esta Comisión.
Quinto punto recomendatorio	<b>Que se elaboren las Bases de Operación de la OFCM</b>
	Que realice las acciones correspondientes para que de manera conjunta con la Dirección General Jurídica y Estudios Legislativos, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, elaboren las Bases de Operación de la OFCM. Hecho lo cual, se hagan del conocimiento de todos sus integrantes.
Sexto punto recomendatorio	<b>Garantía de no repetición de actos</b>
	Que implemente los mecanismos necesarios que garanticen la no repetición de actos como los que fueron materia de esta Recomendación.

La Recomendación 5/2006 fue notificada a la doctora Raquel Sosa Elízaga, Secretaria de Cultura del Distrito Federal, el 18 de mayo de 2006.

Por oficio, el licenciado Federico Anaya Guillén, Director Jurídico de esa instancia comunicó la *aceptación total* de la Recomendación y manifestó que los puntos recomendatorios ya están siendo atendidos con el propósito de dar soluciones a los hechos denunciados.

Como primeras medidas, se tiene en proyecto una nueva convocatoria en la que se invita a participar a músicos

extranjeros que cuenten con los requisitos legales para trabajar en México.

Asimismo, se emitió una circular interna en la Secretaría de Cultura capitalina, donde se prohíbe todo acto de discriminación hacia los extranjeros que laboran al interior de esa dependencia.

La CDHDF hace un reconocimiento a la doctora Raquel Sosa Elízaga, titular de la citada Secretaría, por su voluntad y compromiso con las y los capitalinos en el reconocimiento de sus derechos fundamentales.

# Caso de negligencia y deficiente atención médica en el Hospital General “Ticomán”

## Recomendación 6/2006

*Peticionaria:* Lidia Reyes Carrillo.

*Autoridad responsable:* Hospital General “Ticomán”.

*Derecho vulnerado:* Derecho a la protección de la salud.

### Resumen ejecutivo:

El 21 de mayo de 2004 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió una queja de Lidia Reyes Carrillo, hija de la agraviada Catalina Castillo Reyes, en la que refirió que el 6 de febrero de 2004 se le practicó a su mamá una colecistectomía en el Hospital General “Ticomán”. Dos meses después, la agraviada presentó dolencias y malestares por lo que se le practicó una nueva intervención quirúrgica en una clínica privada del estado de Puebla. Durante tal intervención se le encontró un cuerpo extraño en la cavidad abdominal. Ese objeto era un textiloma, o sea, una compresa que el personal médico del Hospital General “Ticomán” olvidó retirar después de la operación.

Los médicos que practicaron la segunda intervención informaron que debido a la omisión referida, se generó en el organismo de la señora Castillo Reyes una grave infección.

Con motivo de los hechos narrados, la CDHDF solicitó al Director General del Hospital General de México (en donde la paciente fue atendida con posterioridad al evento médico negligente), copia del expediente clínico relacionado con la señora Catalina Castillo donde se destacó que, debido a su delicado estado de salud, fue atendida en las especialidades de cirugía general, urología, nefrología, medicina interna y gastroenterología.

Sin embargo, el 17 de agosto de 2005, la peticionaria Lidia Reyes Castillo comunicó vía telefónica a esta Comisión que el 8 de junio de 2005 falleció su madre, Catalina Castillo Reyes.

De la investigación que la CDHDF realizó por la queja formulada por la peticionaria, respecto del servicio público brindado por el personal del Hospital General “Ticomán”, se concluye que fue violado el derecho de protección a la salud de la señora Catalina Castillo Reyes.

DEFENSA

Por los razonamientos antes expuestos, esta Comisión emitió los siguientes puntos recomendatorios:

Primer punto recomendatorio	<b>Garantizar el derecho de protección a la salud</b>
	Que para garantizar el derecho a la protección de la salud de las y los pacientes intervenidos quirúrgicamente en la Red Hospitalaria de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, se instruya al personal médico, al de enfermería y cualquier otro que, por motivo de sus funciones, participe en intervenciones quirúrgicas que deben cumplir y hacer cumplir completamente las disposiciones que para la integración de expedientes clínicos se establecen en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998 y en las demás normas oficiales y otros ordenamientos que se relacionen con el tema que trata dicha norma, entregándose una carpeta que contenga esas disposiciones a cada persona que deba participar o participe en intervenciones quirúrgicas.
Segundo punto recomendatorio	<b>Promoción periódica de cursos de capacitación</b>
	Que, tomando en cuenta el complejo y técnico contenido de las disposiciones comprendidas en la Norma Oficial Mexicana citada, se promueva la práctica de cursos periódicos de capacitación y actualización profesionales acordes con lo dispuesto en esa Norma Oficial y en las demás normas oficiales y otros ordenamientos afines, tendentes a que el personal médico, de enfermería y cualquier otro que participe en intervenciones quirúrgicas conozcan su significado y, además, con el fin de que documenten y registren sus actividades de forma completa, clara y precisa.  En esos cursos se contemple, también, brindar capacitación médico-legal para que las y los servidores públicos conozcan los efectos legales que derivan del incumplimiento de las disposiciones comprendidas en la Norma Oficial aludida y en otras disposiciones similares.

Tercer punto recomendatorio	<p><b>Verificar el reporte de material e instrumental quirúrgicos</b></p> <p>Que en cada intervención quirúrgica, la o el médico cirujano que la practique, el o la enfermera circulante y la o el instrumentista, verifiquen en conjunto, específicamente el reporte de gasas, compresas y demás material e instrumental quirúrgico empleado, así como el conteo completo del mismo, previo al cierre de la herida quirúrgica. En especial, que para su conteo se extiendan todas las gasas o compresas empleadas —para descartar una cuenta inexacta— sobre un campo visible para las y/o los tres profesionistas (que se encuentre afuera del campo quirúrgico, pero dentro de la sala de operación).</p> <p>Además, que este conteo se registre expresamente en la nota post-quirúrgica que se anexa al expediente clínico, asentándose la firma y responsiva de las tres personas. También que se especifique la utilización de compresas y/o gasas.</p>
Cuarto punto recomendatorio	<p><b>Conocimiento de atención médica presuntamente deficiente</b></p> <p>Que, en los casos que se conozcan por cualquier medio, atenciones médicas presuntamente deficientes en intervenciones quirúrgicas practicadas en los hospitales de la Red Hospitalaria, los expedientes correspondientes se concentren en un área técnica cuyo personal profesional las examine, documente e identifique los aspectos y factores recurrentes que afectaron la prestación del servicio de salud, y que los resultados se comuniquen semestralmente a la Secretaría de Salud y a las y los Directores de la Red Hospitalaria para que se gestionen acciones apropiadas que eviten su recurrencia.</p>
Quinto punto recomendatorio	<p><b>Iniciar los procedimientos administrativos respectivos</b></p> <p>Que las solicitudes efectuadas por el agente del Ministerio Público con motivo de la integración de la averiguación previa FSP/BT3/1316/04-05, sean atendidas oportunamente y se coadyuve eficazmente en su integración.</p> <p>Además, que los hechos de prestación del servicio de salud pública presuntamente deficiente atribuidos al personal que intervino a la paciente Catalina Castillo Reyes, se comuniquen a la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud, a fin de que inicie los procedimientos administrativos y aplique las sanciones respectivas.</p>
Sexto punto recomendatorio	<p><b>Reparación de daño a las víctimas</b></p> <p>Que, con motivo de la responsabilidad objetiva y directa que tiene esa Secretaría de Salud con motivo de las violaciones a los derechos humanos de las víctimas, se pague la reparación del daño correspondiente.</p>

En respuesta, el Secretario de Salud, doctor Ricardo Arturo Barreiro Perea, comunicó la *aceptación total* de los puntos recomendatorios de su competencia, en tanto que el Director General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, doctor Juan Francisco Gaviño Chapa, no precisa si acepta o no los puntos que le atañen y sólo se limita a ofre-

cer argumentos diversos que desvirtúan los graves hechos cometidos en contra de la agraviada. Específicamente, esta autoridad mostró resistencia en la aceptación del pago de la reparación del daño. La CDHDF ha solicitado una respuesta precisa a la autoridad.

# Situación

## de las recomendaciones emitidas por la CDHDF

Los siguientes cuadros informan el avance en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), dirigidas a diversas autoridades que, en el cumplimiento de sus funciones, no garantizaron el respeto a los derechos de las y/o los capitalinos al ofrecer sus servicios.

DEFENSA

Cuadro 1

Recomendaciones emitidas según el tipo de aceptación y su cumplimiento							
	Recomendaciones	En tiempo de aceptación	Tipo de aceptación			Situación actual	
			Aceptada	Aceptación parcial	No aceptadas	Sujetas a seguimiento	Concluidas
1994	12		12				12
1995	16		16			1	15
1996	9		9			1	8
1997	17		17				17
1998	4		4				4
1999	9		9				9
2000	10		4	4	2	2	8
2001	10		9		1	4	6
2002	13		9	2	2	6	7
2003	11		7	4		6	5
2004	9		3	5	1	5	4
2005	8		5	2	1	6	2
2006	6	1	3		2	4	2
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>1</b>	<b>107</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>35</b>	<b>99</b>
<i>Recomendaciones sujetas a seguimiento y concluidas:</i>						<b>35</b>	<b>99</b>

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones, CDHDF.

**Cuadro 2**

Recomendaciones emitidas por autoridad responsable, según el tipo de aceptación y su cumplimiento										
	Tipo de aceptación					Sujetas a seguimiento			Concluidas	
	Recomen- daciones por autoridad <sup>a</sup>	En tiempo de acepta- ción	Aceptada	Acepta- ción parcial	No aceptadas	Parcial- mente cumplidas	En tiempo de presenta- ción de pruebas	No cumplida	Insatisfacto- riamente cumplidas	Cumplidas
<b>Recomendaciones<sup>b</sup></b>	<b>134</b>	<b>1</b>	<b>107</b>	<b>17</b>	<b>9</b>		<b>35</b>			<b>99</b>
Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal	7		5		2			5		2
Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	2		2			1		1		
Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal	3		3					3		
Contraloría Interna de la Secretaría de Desarrollo Social	1		1					1		
Delegación Álvaro Obregón	1				1					1
Delegación Cuajimalpa de Morelos	1			1		1				
Delegación Cuauhtémoc	1		1					1		
Delegación Gustavo A. Madero	1		1			1				
Delegación Iztapalapa	3		3					3		
Delegación Magdalena Contreras	1				1					1
Delegación Venustiano Carranza	1		1					1		
Delegación Xochimilco	2				2					2
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	15		15			3		12		
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	11		10		1	2		8		1
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	1		1					1		
Oficialía Mayor del Distrito Federal	1		1					1		
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	51		39	8	4	7		37	2	5
Procuraduría General de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal	1		1					1		
Secretaría de Cultura del Distrito Federal	1		1			1				
Secretaría de Desarrollo Social	1		1					1		
Secretaría de Gobierno	8		7	1		4		4		
Secretaría de Medio Ambiente	2				2					2
Secretaría de Salud del Distrito Federal	16	1	12	3		8	1	7		
Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	27		22	4	1	6		20		1
Secretaría de Transportes y Vialidad	2		2			1		1		
Sistema de Aguas de la Ciudad de México	1		1					1		
Sistema de Transporte Colectivo (Metro)	1				1					1
Tesorería del Distrito Federal	1			1		1				
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	1		1					1		
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	11		10		1	1		9		1
<b>Totales</b>	<b>176</b>	<b>1</b>	<b>141</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>37</b>	<b>1</b>	<b>119</b>	<b>2</b>	<b>17</b>
<b>Autoridades: 30</b>										
<b>Recomendaciones por autoridad sujetas a seguimiento: 38</b>										
<b>Recomendaciones por autoridad concluidas: 138</b>										

<sup>a</sup> Una recomendación puede estar dirigida a más de una autoridad.

<sup>b</sup> Véase cuadro 1.

**Fuente:** Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones, CDHDF.



# Librero del defensor

*Globalización, democracia, derechos*, Edoardo Greblo, Nueva Visión, Buenos Aires, 2005.

Entender a la democracia desde sus fenómenos propios como la autonomía, es también conceptualizar sus consecuencias. Esta obra alcanza una visión de conjunto desde cinco aspectos distintos. En su primera parte, procura evidenciar cómo la concepción de la democracia que inspira la doctrina de las relaciones internacionales, reduce la autonomía entre los ciudadanos sólo al ámbito privado, soslayando el sentido de los derechos humanos y los derechos participativos en el ámbito social y político; considerando además que éstos son los únicos que permiten la autodeterminación soberana de una comunidad política.

En su segunda parte se busca, en cambio, sostener la tesis según la cual la transferencia de soberanía del Estado nacional a las instituciones supranacionales —propuesto por el *globalismo jurídico*— implica una relación de analogía entre sociedad civil nacional y sociedad civil *global*, en términos sociales. En el tercer apartado se describe y se analiza la tendencia opuesta, es decir, la relativa a la demanda de ciudadanía que surge del así llamado *multiculturalismo*, el que expresa las instancias de algunos sectores sociales, consolidando una identidad. Considerando la necesidad de hacer valer los derechos a la pluralidad y a la valoración de las diferencias. La parte cuarta aborda el terrorismo global como la forma radical y extrema de destrucción y anulación de las condiciones más elementales de viabilidad democrática, realizada por *mártires* apátridas, organizaciones y fanáticos inmunes a las lisonjas y a las sanciones de la era de la disuasión. En el capítulo quinto se intenta, finalmente, ilustrar una posible vía de salida para las formas complementarias de disgregación entre autonomía privada, que privilegia las libertades de los individuos, y la autonomía pública, que enfatiza el valor de las libertades políticas al permitir a la voluntad popular ejercer su propia soberanía.



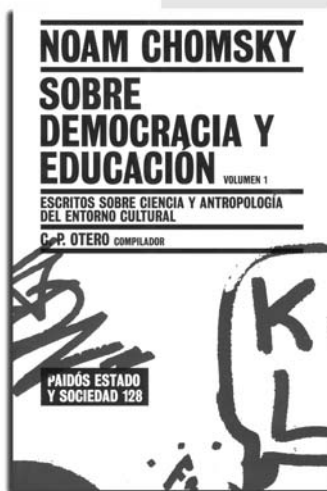
*Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos,*  
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México,  
2006, 288 pp.

Con fundamento en los nuevos marcos normativos creados por la dinámica constante de los fenómenos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ha sido necesario recopilar los nuevos instrumentos de protección que en el contexto internacional se vuelven indispensables. De tal manera, esta edición es una herramienta imprescindible para los defensores de las organizaciones dedicadas a los derechos humanos. En ella, las y los profesionales de los derechos humanos podrán encontrar elementos con los que podrán fundamentar su labor.

El documento se divide en tres partes: en la primera se explica brevemente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los estándares internacionales; la segunda, compila los instrumentos internacionales, destacando los que llevan un enfoque afín al trabajo de los Derechos Humanos en el Distrito Federal —acompañando a esta compilación un cuadro ilustrativo de los compromisos adquiridos en México—; en la tercera, se incluye una lista de instrumentos internacionales en etapa de desarrollo, mismos que contribuyen al fortalecimiento del sistema de protección.



*Sobre democracia y educación,* Noam Chomsky, Paidós,  
Barcelona, España, 2005.



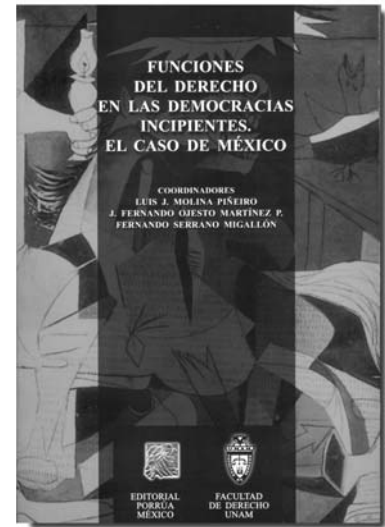
Esta es la primera antología de escritos de Chomsky relacionados con cuestiones propias de la democracia y la educación, muchos muy poco conocidos. Su propósito es aglutinar una colección altamente representativa y bastante extensa de entrevistas, charlas, conferencias y artículos que respalden sus puntos de vista sobre estos dos temas estrechamente relacionados, que se hallan en la raíz de su filosofía social libertaria. La importancia que tienen estos escritos no puede exagerarse. Se puede sostener incluso que el enfoque de Chomsky sobre la democracia y la educación es uno de los más sólidos por principio, uno de los mejor cimentados que existen. Como se sugiere en la introducción, desde la perspectiva limitada de este ámbito de investigación, a Chomsky se le puede tener por el sucesor natural de dos de los filósofos sociales más grandes del Siglo XX: John Dewey y Bertrand Russell. Es importante, sin embargo, tener muy en cuenta que en agudo contraste con Dewey y Russell, con las *filosofías epistemológicas* de ambos la teoría del conocimiento de Chomsky, y en especial los descubrimientos científicos que subyacen a ella y que marcaron una época, aporta una base necesaria para las concepciones razonadas de la democracia y la educación.



*Funciones del derecho en las democracias incipientes: el caso de México*, Luis J. Molina Piñero (coord.), et. al., Porrúa, México, 2005.

Recopila las contribuciones de profesores universitarios, de gran prestigio académico y reconocimiento profesional, dedicados a la enseñanza de la teoría jurídica, la teoría política, la filosofía y la sociología del derecho, invitados al foro acerca de las funciones que el derecho ha tenido a lo largo de la historia de nuestro país, considerando que en las últimas décadas las teorías jurídicas, las políticas y las sociológicas, sobre todo las que pretenden comprobarse a través de investigaciones empíricas, han puesto en entredicho paradigmas teóricos comúnmente aceptados por la comunidad científica y académica universitaria dedicada a la enseñanza de estas disciplinas.

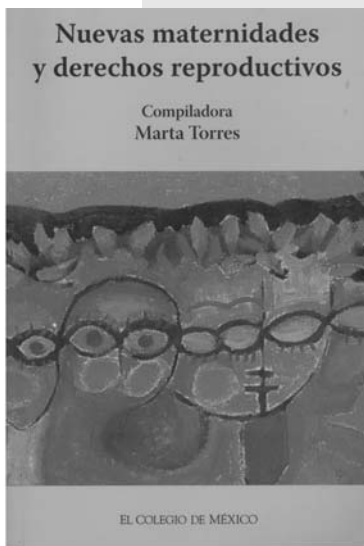
Contiene: *El nacimiento del derecho en las incipientes democracias políticas mexicanas*; *Las funciones del derecho del trabajo*; *El enfoque filosófico jurídico de la democracia*; *El Poder Judicial y la transición democrática en México*, entre otros.



*Nuevas maternidades y derechos reproductivos*, Marta Torres (comp.), El Colegio de México, México, 2005.

Este volumen reúne diversos artículos en torno a tres ejes temáticos: la emergencia de nuevas formas de ejercer la maternidad, el análisis social y cultural del climaterio, y algunos derechos reproductivos aún poco explorados (por ejemplo, el consentimiento informado y la interrupción legal del embarazo por violación). Los textos son resultados de investigaciones originales y pretenden contribuir al debate que sobre estos tópicos se está llevando a cabo en el marco del feminismo académico contemporáneo.

Además, con esta obra se pretende contribuir al conocimiento de diversos aspectos de la maternidad y la reproducción en el México contemporáneo. Las investigaciones cuyos resultados se presentan son estudios de caso con poblaciones, metodologías y alcances diferentes, los resultados son también específicos. Sin embargo, el conjunto de los textos permite ilustrar la complejidad de estas prácticas sociales, señalar algunas vetas para análisis posteriores y documentar que falta un largo trecho por resolver pese a los avances logrados en materia de derechos reproductivos, en el terreno de la práctica, donde tales derechos adquieren eficacia real.



*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.*

Artículo 6o. 2001,  
Carta Democrática Interamericana,  
aprobada en el marco del 28o. período  
extraordinario de sesiones de la  
Organización de los Estados Americanos (OEA).

**Comisión de Derechos Humanos  
del Distrito Federal**

Avenida Chapultepec 49,  
Centro Histórico,  
Del. Cuauhtémoc,  
México, D.F.  
Tel. 5229 5600

- **Unidad Oriente**  
Cuauhtémoc 6, 3er. piso,  
esquina con Ermita,  
Col. Barrio de San Pablo,  
Del. Iztapalapa, México, D. F.  
Tels. 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087
- **Unidad Norte**  
Aguiles Serdán 22,  
Altos 2, 2o. piso,  
esquina con Fray Juan de Zumárraga,  
Col. La Villa (frente a la Basílica),  
Del. Gustavo A. Madero, México, D. F.  
Tel. 5748 2488
- **Unidad Sur**  
Av. Prol. Div. del Norte 5662,  
Col. Barrio de San Marcos,  
Del. Xochimilco, México, D. F.  
Tel. 1509 0267
- **Unidad Poniente**  
Avenida Revolución 1165,  
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,  
Col. Merced Gómez,  
Del. Benito Juárez, México, D. F.  
Tel. 5651 2587
- **Biblioteca**  
Doctor Río de la Loza 300,  
primer piso,  
Col. Doctores, México, D. F.  
Tel. 5229 5600, Ext. 1608