

FORO

Derechos Humanos

Heberto Castillo Martínez

Memorias



15 años
Comisión de
Derechos
Humanos
del Distrito Federal



Centro de Derechos Humanos
"Fray Francisco de Vitoria O.P.", A.C.



Fundación
Heberto Castillo
Martínez A.C.

Foro

DERECHOS HUMANOS

HEBERTO CASTILLO MARTÍNEZ



Compilación: Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C.
Revisión: Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C.
Diseño: Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C.

Coedición: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,
Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C. y Centro de Derechos
Humanos “Fray Francisco de Vitoria O. P.”, A. C.

1a edición, 2008

D. R. © 2008, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Chapultepec 49, Centro Histórico,
06040 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

D. R. © 2008, Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C.
Viena 34, col. Del Carmen Coyoacán,
04100 México, D. F.

D. R. © 2008, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco
de Vitoria O. P.”, A. C.
Odontología 35, col. Copilco Universidad,
04360 México, D. F.

ISBN: 978-970-765-054-1 CDHDF

ISBN: 978-607-95029-4 Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C.

Impreso en México *Printed in Mexico*

Presentación

El 7 de agosto del año pasado, la Secretaria General de Amnistía Internacional (AI), Irene Khan, afirmó, echando mano de un término psiquiátrico, que la política del gobierno mexicano en materia de derechos humanos es “esquizofrénica”, pues, mientras en el ámbito internacional se presenta como un “campeón” en su promoción, en lo interno se continúan violando los derechos humanos de la población. Ello coincide con el diagnóstico de las organizaciones civiles de derechos humanos que, desde el principio del sexenio anterior, vienen reclamando que debe existir coherencia entre la política exterior y la política interna en esta materia, incorporando reglas y estándares internacionales a la propia normatividad interna, el funcionamiento de las instituciones y las prácticas de gobierno.

Vicente Fox se presentaba a sí mismo como un decidido defensor y promotor del respeto a los derechos humanos en otros países, pero, en el ámbito interno, su compromiso con el tema fue meramente retórico, al grado de que Amnistía Internacional señaló que en el informe de 2007, “El estado de los derechos humanos en el mundo”, el ex presidente concluyó su mandato sin cumplir con el compromiso de su gobierno de poner fin a las violaciones de los derechos humanos y a la impunidad, que continuaron ocurriendo.

Al final de la administración foxista, ocurrieron graves atropellos a los derechos humanos por parte de las autori-

dades estatales y federales, que recurrieron a la represión policial como medida para sofocar el descontento social en diversas regiones del país.

En lo que va de este sexenio, se ha mantenido la impunidad ante los culpables de esas violaciones, y han tenido lugar otras. Como ejemplo, está el caso de las detenciones de los líderes sociales de San Salvador Atenco, que fueron enviados de manera injustificada a penales de alta seguridad, y consignados posteriormente a 67 años y medio de prisión; la muerte de la indígena de 73 años Ernestina Ascensión Rosario en la sierra de Zongolica, Veracruz, presuntamente causada por elementos del ejército, o los atropellos del 14 de junio, 27 de octubre, 27 de noviembre de 2006, y los del 16 de julio de 2007 en Oaxaca.

Asimismo, las autoridades han exhibido un reprochable desinterés en el cumplimiento de su responsabilidad de perseguir y castigar a los culpables de violaciones a los derechos humanos. Muestra de ello es la exoneración por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional y un juez civil de Saltillo de 14 de los 20 militares en servicio activo que, el 11 de julio de 2006 participaron en los delitos de violaciones sexuales (propias e impropias), lesiones, intimidaciones y tratos crueles e inhumanos, así como la debilidad con la que actuaron los órganos de procuración e impartición de justicia de Coahuila.

En lo que va de la administración de Felipe Calderón, no hay tampoco determinaciones ni definiciones claras y contundentes de política al respecto. Como prueba de ello, el tema apenas se incluyó a última hora y en forma muy aco-

tada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Por el contrario, se ha incurrido en prácticas como el notable incremento del empleo de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia, así como la criminalización de la protesta social que, se sabe desde siempre, propicia violaciones masivas a las garantías individuales, a las libertades públicas y a los derechos humanos. Lamentablemente, entre éstos tenemos que añadir la limitación a los derechos de información y a la libre expresión, comprometidos por la ausencia de una legislación democrática sobre los medios electrónicos, y por la impunidad en la que todavía se encuentran los asesinatos y amenazas contra periodistas, así como las agresiones contra algunos medios.

El gobierno mexicano tiene grandes pendientes: la obligación de no retroceso y de garantizar progresivamente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La discriminación social de los pueblos indígenas, los campesinos y los obreros son una constante. Los problemas son generados por la creciente desigualdad social, que polariza a la población, y que son el resultado, entre otras cosas, de los procesos de integración económica impuestos al país, así como de la implementación de políticas económicas y sociales que no salvaguardan la protección de sectores de la población en situación de vulnerabilidad. Por su parte, la falta de servicios médicos y de calidad para la mayor parte de la población, el desempleo las deplorables condiciones laborales, el hostigamiento contra los sindicatos, así como la carencia de condiciones políticas para ejercer el derecho a formar sindicatos

independientes, son otras tantas de las consecuencias de esa política económica y social.

El 26 de abril de 2007, con la precipitada aprobación de los cambios al artículo 139 del Código Penal Federal, se obsequiaron en el Senado los deseos de política exterior del actual gobierno de Estados Unidos, y se tipificó y sancionó con severidad en México el delito de terrorismo. Allí y entonces surgieron voces que alertaron que con ello se legalizaba de pilón la criminalización de la protesta social. Tanto es así que, sorprendidos, al día siguiente los coordinadores de los partidos políticos se vieron obligados a comprometerse por escrito a realizar una reforma de la reforma en un periodo extraordinario de sesiones. Bastaría, en efecto, que en una manifestación pacífica se suscitara o se provocara actos de violencia —incluso por parte de las autoridades— para que quienes en ellos participen (o se vean sin quererlo involucrados) enseguida sean condenados como terroristas. En su ambigüedad, el artículo modificado asimila peligrosamente, con el delito de “terrorismo”, a cualquier ciudadano que pretenda “presionar a la autoridad para que tome alguna determinación distinta o contraria a sus decisiones” —lo que desde siempre ha sido un derecho de la ciudadanía en una sociedad democrática— utilizando cualquier otro medio violento, que nunca se especifica en la mencionada reforma.

Lamentablemente, no se ha convocado hasta ahora a ningún periodo extraordinario de sesiones para corregir esa pifia, ni se ha cumplido con la promesa de llevar a cabo una reforma de la reforma. Todo lo contrario, la reforma constitucional en

materia penal —también aprobada a finales del año pasado en el Congreso, y que tendrá que volver a ser discutida el mes próximo en la Cámara de Diputados— contiene ciertamente elementos que ponen aun más en riesgo la vigencia de los derechos humanos en el país, y que preocupan a vastos sectores de la opinión pública.

Entre ellos, podremos mencionar la ambigüedad e insuficiencia con que es tipificado el delito de delincuencia organizada, la indefinición de los cuerpos policíacos, la confusión entre las labores de seguridad pública y las de persecución e investigación de los delitos, la constitucionalización de arraigo hasta por 80 días, que ha sido severamente criticada por organismos internacionales como la ONU, por propiciar gravemente las violaciones contra las garantías fundamentales de las personas; los allanamientos sin orden judicial ni control del Ministerio Público por parte de la policía, la indefinición de las autoridades y de las “medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación” a las que pueden recurrir sin control judicial previo, entre las que se encuentran la interceptación de las comunicaciones privadas; la indefinición acerca de los demás internos asimilados a los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada, a quienes se les restringe la comunicación con el exterior; el cercenamiento de los derechos sociales de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de la “instituciones policiales”, entre otros.

Todo esto ha hecho pensar a algunos analistas políticos y juristas en el peligro de que se introduzca en el país un de-

recho de excepción, lo que, en otras latitudes, ya se califica como un “derecho penal del enemigo”. Éste se acentuó en muchos países a partir del 11 de septiembre de 2001, y consiste en el miedo a la inseguridad, magnificado y promovido por los medios de comunicación electrónicos, el cual propicia y refuerza la versión espontánea e inducida de que los derechos humanos y la misma constitución sean responsables de la inseguridad pública, y de que exista una mejor manera para “combatir” la delincuencia que el exclusivo empleo de medidas de fuerza.

En lugar de revisar a fondo nuestras instituciones de seguridad pública, el funcionamiento de los organismos de procuración y administración de justicia, y la corrupción existente en muchos de nuestros reclusorios, se abandona progresivamente el sistema jurídico mexicano garantista, y se llegan incluso a considerar ambigualmente como “no ciudadanos” a adversarios políticos del régimen.

Se trata en definitiva del “espejo” de leyes, decretos y prácticas del gobierno del país vecino, plagadas de arbitrariedad y excepciones al Estado de derecho, para realizar, entre otras cosas, cateos, detenciones, espionaje telefónico y arraigos sin la debida orden judicial y, por lo tanto, violando los derechos humanos. Ello contribuiría a legalizar dos tipos de ciudadanos: los que gozan de todas sus garantías y derechos humanos, y aquellos a quienes potencialmente se les limitan o niegan.

En este sentido, resulta alarmante que se haya anunciado un paquete multimillonario de seguridad entre el gobierno

de Estados Unidos y el de México, en el marco de la “guerra” contra las drogas, el crimen organizado y el terrorismo, denominado por el gobierno mexicano como “Iniciativa Mérida” —por haber sido supuestamente acordado en marzo de 2007 en la capital yucateca, durante la visita oficial del presidente Bush a México—, que desfavorece a nuestro país en sus mismos términos. Según este plan, el Congreso de Estados Unidos tendría que aprobar de manera condicionada, para este año fiscal, 500 millones de dólares en asistencia militar y policial, de un paquete de aproximadamente 1 400 millones de dólares, durante un periodo de entre dos y tres años. Así, México se comprometería a aportar 7 mil millones de dólares con el mismo propósito.

En esta línea, existen otros temas como la militarización de la seguridad pública y problemas urgentes como la discriminación, la trata de personas y el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales contraídos por el país en materia de medio ambiente, por mencionar sólo algunos.

La Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C., para honrar la ilustre memoria de quien lleva su nombre, se ha caracterizado siempre por plantear de manera responsable y abrir a la discusión los problemas importantes que afectan al país y preocupan a la sociedad, y por ello ha tenido la iniciativa y ha convocado a este Foro de Derechos Humanos, que bien podría subtitularse: “Los problemas pendientes y las tareas de inmediata y obvia resolución en esta materia”, esta vez con la asesoría y la colaboración del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O. P.”, A. C. y la Comisión de Dere-

chos Humanos del Distrito Federal, así como la participación de personas expertas del sector académico, social, político y legislativo, quienes, con toda libertad, podrán exponer abiertamente sus puntos de vista sobre los temas señalados, discutirlos entre ellos, dialogarlos con el público, aclarar sus dudas y recoger sus preocupaciones y expectativas, con el ánimo de poder incidir como sociedad civil en las decisiones responsables que se deben tomar en nuestro país.

En el marco del proceso de la reforma del Estado, se consideró que con el presente foro se abría una oportunidad valiosa para plantear la necesidad de generar el debate legislativo sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Se parte del principio político y jurídico de que una reforma del Estado no se puede entender sin una reforma estructural, en la manera como las instituciones del Estado se relacionan con los gobernados, y de la convicción de que ésta debe enmarcarse en la definición de los derechos y las obligaciones que se derivan del reconocimiento de los derechos humanos. A las organizaciones convocantes nos parece que se debe introducir de manera plena en la Constitución el concepto de derechos humanos, así como algunos que hasta ahora no han sido reconocidos explícitamente en ella, y garantizarles la más alta jerarquía y eficacia normativa en el orden jurídico mexicano, para así reforzar las garantías y mecanismos de su protección.

MIGUEL CONCHA

MESA 1

Reconocimiento constitucional
de los derechos humanos en el marco
de la reforma del Estado

Propuesta de reforma constitucional desde las organizaciones civiles

ÉDGAR CORTEZ

A continuación presento, de manera muy esquemática, la propuesta “Reforma constitucional en materia de derechos humanos” que, en octubre pasado, presentamos al Congreso y a la sociedad civil, y que fue elaborada por un amplio grupo de organizaciones de derechos humanos y un conjunto muy diverso de académicos de la UNAM, de la Universidad Iberoamericana, del Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Centro de Investigación y Docencia Económica. Juntos trabajamos durante varios meses bajo el auspicio de la coordinación de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en México.

Antecedentes

Lo primero que nos planteamos, en este sentido, es: ¿queremos una reforma del Estado?, ¿es necesaria? Los defensores de los derechos humanos tenemos la convicción de que la discusión internacional en esta materia ha sido un área de reflexión muy rica que nos ha ayudado a identificar y definir estos derechos pero, lamentablemente, esto no se ha traduci-

do a un marco jurídico acorde en nuestro país. Para nosotros, esta reforma no sólo es necesaria, sino urgente.

Es importante acotar, sin embargo, que estamos a favor de esta reforma, siempre y cuando sea para bien, y sea una reforma progresista, porque de eso se trata precisamente toda esta disputa política. No podemos perder de vista que hay quienes empujan por una reforma de carácter regresivo. Ayer mismo, el nuevo secretario de gobernación insistía en que dos de sus prioridades son las reformas energética y laboral y, de acuerdo con lo que conocemos, esta última significaría un gran retroceso en términos de derechos humanos laborales.

Decimos sí a la reforma, pero entendida como la actualización y modernización de nuestras instituciones jurídicas y políticas y, sobre todo, como la transformación de las relaciones entre la sociedad y el gobierno. La lista de agravios en términos de derechos humanos que ha vivido —y sigue viviendo— nuestra sociedad es muy larga; se trata de modificar esta relación, lograr la modernización a partir de las nuevas necesidades sociales, económicas y políticas propias. Debemos reconocer los cambios sociales que se han operado en nuestra realidad y, a mi parecer, uno de estos cambios es precisamente el paradigma de los derechos humanos.

En el ámbito internacional, México ha sido un país progresista, ha impulsado la creación de nuevos instrumentos que reconocen los derechos humanos, pero ha sido enormemente resistente (impermeable) a los cambios internos. Es, como reza el refrán popular, “candil de la calle y oscuridad de su casa”; si bien en el contexto internacional somos recono-

cidos como un país progresista, en el interno aún tenemos muchos pendientes por saltar. Entonces, insisto: sí a una reforma del Estado, pero en este sentido.

En segundo lugar, cuando los diferentes Estados (el nuestro entre ellos) ratifican un instrumento internacional de derechos humanos, lo hacen bajo el principio de la “buena voluntad”, es decir, el Estado lo firma porque se compromete a cumplirlo. Si no lo va a cumplir, que no lo firme. Ése es el principio.

Por ejemplo, el artículo 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuya redacción es muy parecida a la de muchos otros instrumentos internacionales, dice: “Los Estados Parte se comprometen a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Entonces, cuando un estado firma esto, ratifica un compromiso implícito y explícito para hacer todo lo necesario y adecuar su marco jurídico a fin de garantizar el ejercicio de estos derechos.

México, en este sentido, ha firmado y ratificado muchos de los mencionados instrumentos, pero no ha seguido del todo dicho procedimiento. Sin generalizar, podríamos decir que no hemos logrado incorporar en nuestra legislación todos los derechos contenidos en ellos y, de acuerdo con la interpretación dominante actual que ha apuntalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los instrumentos internacionales de derechos humanos están por debajo de la constitución, lo

cual significa que la posibilidad de su reconocimiento y ejercicio pleno aún es muy limitada. El gran pendiente del Estado mexicano es incorporarlos en nuestro marco constitucional.

En tercer lugar, y para abundar en esta discusión, a lo largo de diez años aproximadamente, México ha recibido —por diversos órganos internacionales— una larga serie de recomendaciones con miras a “mejorar las condiciones de cumplimiento de sus obligaciones” en esta materia; muchas de éstas se refieren, sobre todo, a situaciones de tortura, desapariciones y violencia contra las mujeres. En ese proceso, en 2003, la oficina de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos en México, realizó un diagnóstico a partir del cual hace una serie de recomendaciones generales y muchas otras específicas. La primera y más importante dicta:

Reformar la constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer en los Tratados de Derechos Humanos una jerarquía superior a los órdenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando este confiera mayor protección a las personas que la constitución o los ordenamientos derivados de ella.

La existencia de esta recomendación dice mucho de lo que el gobierno mexicano no ha hecho en esta materia. Por eso se subraya esta parte.

Finalmente, conviene recordar que todos los estados tienen obligaciones respecto de los derechos humanos; es obligación de cada uno de ellos la de respetarlos y garantizar su libre y pleno ejercicio. En este sentido, quiero citar un párrafo de una sentencia muy famosa de Velásquez Rodríguez contra Honduras, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Esta obligación, la de garantizar, implica el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”. Es decir, los Estados deben concebirse y organizarse (desde su raíz, desde su base conceptual) teniendo como finalidad la de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas.

Estas cuatro primeras ideas nos proporcionan sobrados elementos para insistir en una reforma constitucional que ponga especial énfasis en el tema de los derechos humanos, una reforma que garantice su reconocimiento y abra todas las posibilidades para un mejor ejercicio de los mismos. Nuestra propuesta plantea una reestructuración del Estado a fondo, en donde lo fundamental constituya una plena posibilidad para que todos podamos ejercer nuestros derechos humanos y, evidentemente, presupone un compromiso en los tres niveles: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; cada uno de ellos en el ámbito de responsabilidad que le corresponde.

En este contexto surge el proceso de reflexión (del que hablaba al principio) para tratar de formular una propuesta

de reforma al Estado, en donde por supuesto debe estar incluida la reforma al sistema de justicia.

Propuesta

Antes de entrar en materia, conviene decir que existe una primera complicación y tiene que ver precisamente con la reforma al sistema de justicia. Pareciera que, en la reforma de seguridad pública que está ya aprobada en el Congreso, el tema de justicia es una cosa distinta al tema de los derechos humanos. Esto no es así en absoluto; en cambio, esta reforma es una parte sustancial en el tema de los derechos humanos. Una reforma al sistema de justicia tiene necesariamente que formar parte de ello y, desafortunadamente, esa reforma hoy vive un proceso y una dinámica muy diferentes.

¿Qué tiene, en términos generales, esta reforma? En principio, representa una oportunidad muy valiosa para alcanzar una reforma constitucional integral, que permita un avance significativo en materia de derechos humanos. Una reforma del Estado no se puede entender sin una reforma estructural en la manera de relacionarse las instituciones del Estado con los gobernados; se trata de modificar el marco de relaciones que existen entre las instituciones del Estado y los gobernados, para generar una reforma que permita dar un salto cualitativo, en el sentido de que todos nuestros derechos sean reconocidos en la constitución.

¿En qué consiste cada derecho y cuál es la obligación del Estado respecto de éstos? Lo anterior tiene que quedar ex-

plicado claramente en la constitución, porque muchos de los problemas a los que nos enfrentamos hoy tienen que ver con la forma en que están enunciados los derechos que ya han sido reconocidos, pero que no están formulados en los términos que marcan los instrumentos internacionales. Eso dificulta la posibilidad de exigirlos, y de poder tener un ejercicio pleno y una satisfacción total de los mismos. La presente propuesta pretende pues, que la Constitución Mexicana tenga realmente una efectiva armonización con los estándares internacionales en derechos humanos, y se estructura con base en un conjunto de temas estratégicos, a través de los cuales se busca alcanzar seis objetivos fundamentales:

- Introducir plenamente el concepto de derechos humanos en la Constitución mexicana.
- Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa a los derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano.
- Introducir explícitamente algunos derechos humanos que hasta ahora no se encuentran reconocidos en la constitución (fundamentalmente los que tiene que ver con derechos económicos, sociales, culturales y ambientales).
- Fortalecer la protección de algunos de los derechos ya reconocidos por la Constitución a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Introducir la perspectiva de género en la manera en que la constitución protege y reconoce los derechos humanos.

- Reforzar las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos.

En esta iniciativa proponemos, básicamente, reformar diez artículos completos a la actual redacción; todo lo que tiene que ver con reconocer o incorporar el concepto de derechos humanos a la constitución, dotándolos del sentido y la jerarquía que poseen en los tratados internacionales y también toda la doctrina que se ha generado y que permite su adecuada interpretación.

Existe un apartado completo en relación con el tema de la igualdad ante la ley y la no discriminación, otro relacionado con libertad sexual, el derecho a una vida libre de violencia y la prohibición de la violencia sexual y reproductiva (tema fundamental en el contexto de la controversia constitucional presentada ante la Suprema Corte de Justicia, a propósito de la Ley de la Interrupción del Embarazo en la ciudad de México); existe también un apartado respecto a la educación en derechos humanos, cómo generar y garantizar un proceso educativo donde los derechos humanos sean el eje fundamental, transversal, en todo el país.

Por otro lado, hay también apartados más específicos que hablan sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; el derecho a un nivel de vida adecuado, al agua, a una buena alimentación, a la salud y a la seguridad social, así como el derecho a una vivienda digna. Los derechos culturales y al desarrollo, los derechos de los niños y adolescentes. El tema de justicia militar, el derecho de los extranjeros

y el derecho al refugio. En este último se plantea una serie de maneras de fortalecer los mecanismos no jurisdiccionales, los organismos públicos de derechos humanos, y convertirlos en instituciones más efectivas en la protección y garantía de los derechos humanos.

Ésta es la propuesta que presento e, insisto, a una reforma como ésta debemos aspirar. Necesitamos demandar una reforma integral en materia de derechos humanos y generar de manera paralela los espacios de debate y discusión para mostrarlos a la sociedad, porque corremos el riesgo de caer ante una reforma que no nos permita aprovechar esta oportunidad y llevar los procesos de transformación que el país requiere lo más lejos posible.

Reconocimiento constitucional de los derechos humanos

ELIANA GARCÍA

Las sociedades que avanzan hacia la construcción de un Estado social y democrático de derecho, se caracterizan por el nivel de desarrollo de una cultura de respeto a la dignidad de la persona y por los niveles de inclusión que alcanzan con base en una normatividad que garantiza y da pleno ejercicio de las libertades públicas; es decir, el nivel de universalización de la protección de los derechos humanos.

México, como una expresión nítida de la multiculturalidad, debe convertirse nuevamente en vanguardia de las transformaciones que una sociedad democrática requiere. Tenemos una historia de garantías expresada en el capítulo doctrinario de la constitución y, sin embargo, durante muchos años hemos caminado con las instituciones que nos dejó el antiguo régimen autoritario, cargando con su impunidad, y con su poder corrupto y corruptor. Es por ello que la construcción de políticas públicas construidas bajo el eje rector de los derechos humanos se convierte en un imperativo para la gobernabilidad democrática que incluya a todas y todos.

Entonces, ¿cuál sería la base normativa para que el Estado mexicano pueda garantizar los derechos humanos: sociales, culturales, económicos, ambientales, políticos —en

su más amplia concepción universal— como el eje rector de las políticas públicas?

En México es claro que no contamos con una constitución amiga de la protección de la dignidad de la persona acorde con el marco internacional. Seguimos padeciendo las peores prácticas de delitos considerados universalmente de lesa humanidad (tortura, desaparición forzada, ejecuciones sumarias, genocidio y crímenes de Estado aún sin resolver).

Y no sólo tenemos un profundo rezago en materia de derechos humanos, sino que estamos ante la aprobación inminente de la minuta “Proyecto de decreto en materia de justicia penal y seguridad pública”, modificada por el Senado, que conculca garantías y lesiona gravemente varios artículos constitucionales, como son:

- Artículo 16, arraigo hasta por 80 días, cateos y allanamiento de domicilio sin orden judicial.
- Artículo 18, incomunicación a internos en penales especializados para delincuencia organizada y otros internos.
- Artículo 19, extradición bajo la suspensión del proceso judicial.
- Artículo 20, hasta dos años privado de la libertad sin sentencia.
- Artículo 21, facultades de investigación a las policías.

Debemos luchar para que en el desarrollo de todos los programas de gobierno en sus tres niveles, se establezcan los

derechos humanos como eje rector y transversal de la construcción de políticas públicas, y se reconozca explícitamente su protección de primera, segunda y tercera generación: los derechos políticos y civiles, el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la cultura, a la recreación, a un medio ambiente sano, al bienestar social y a la seguridad.

Durante varios años, los organismos sociales y civiles de derechos humanos, los luchadores por un régimen de Estado protector del respeto a la dignidad de la persona, legisladoras y legisladores, activistas y ciudadanos hemos pugnado por que se logre la constitucionalización de los derechos humanos y por que se establezca no sólo su reconocimiento, sino la garantía de su exigibilidad. Es fundamental crear en nuestra constitución un capítulo sobre derechos humanos que los amplíe y permita su exigibilidad efectiva.

Esta lucha se ha traducido en diversas iniciativas de reformas constitucionales (integrales o parciales) que buscan elevar a jerarquía constitucional los tratados y convenciones internacionales que, en materia de derechos humanos, han sido ratificados por nuestro país, para acotar el fuero de guerra y establecer en la constitución la imprescriptibilidad de los delitos de genocidio y los de lesa humanidad como: la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones sumarias, los crímenes de guerra; el derecho de los extranjeros a no ser expulsados del país sin las garantías que otorga la constitución del derecho de audiencia y debido proceso legal, la inclusión del reconocimiento pleno de los derechos sociales, colectivos y los intereses difusos para su protección y, la creación de la

figura del amparo social como garantía de que estos derechos pueden ser exigidos.

Paralelamente —porque sin una reforma al sistema de justicia, prevalecerán las causas profundas que propician las violaciones a estas garantías—, se trabaja en una reforma integral en materia de justicia, que dé sustento al respeto a los derechos humanos y que necesitaría su correlato en cada una de las entidades de la república. Dicha reforma incluiría la autonomía plena del Ministerio Público y la transformación del sistema mixto en un sistema acusatorio, en el que haya presunción de inocencia, juicios orales, penas alternativas y debido proceso.

Precisamente lo anterior se contradice en el “Proyecto de decreto en materia de justicia penal y seguridad pública” del que hablamos pues, si bien en dicha reforma se incluyen los juicios orales, las bases del sistema penal acusatorio y los principios del derecho al debido proceso, al mismo tiempo se establecen las bases para crear un régimen de excepción y constituir un Estado policiaco. Se pierde más de lo que se gana y, por ello, debemos estar definitivamente en contra de dicha reforma.

El gravísimo problema de violencia que vivimos en nuestro país en los últimos meses, debido al desbordamiento del crimen organizado, nos puso en la circunstancia de que, para combatir la inseguridad, se aplique la “Doctrina de la seguridad hemisférica estadounidense”. Así, lo que, en un principio, eran sólo tentativas autoritarias que lastimarían seriamente los derechos humanos, hoy están operando a través del proceso de militarización creciente: hay 50 mil efectivos milita-

res fuera de sus cuarteles, sin que hayan podido controlar, inhibir o, por lo menos, disminuir la actividad del crimen organizado. Lo más grave, en este sentido, es que hay algunos legisladores, funcionarios y políticos de diversos partidos que piensan que existe una contradicción intrínseca entre luchar contra el crimen organizado y el respeto a la dignidad de las personas.

Según lo define la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el orden público es un conjunto de condiciones que asegura el funcionamiento normal de las instituciones públicas para garantizar ciertos principios y valores, entre los cuales está el ejercicio de los derechos y libertades democráticas, así como el respeto a las personas y a sus bienes y pertenencias.

Con más de 2 mil 700 ejecutados en 2007 y alrededor de 40 en esta semana, ya no es posible hablar de seguridad sin tomar en cuenta el urgente reconocimiento constitucional de los derechos humanos. La seguridad pública se debe enmarcar dentro del derecho de los individuos a la libertad y seguridad personales.

Derechos humanos y seguridad son conceptos complementarios e interdependientes. No podría existir una verdadera seguridad pública dentro de un Estado democrático de derecho, sin respeto a los derechos humanos. En tal caso, la pretendida seguridad pública volvería al Estado autoritario, quizá amparado en normas jurídicas secundarias, pero sin ninguna legitimidad constitucional ni social. Por ello denunciamos, desde este foro, la permanente obsesión de diversas autoridades ejecutivas y de legisladores a modificar la Consti-

tución, los códigos penal y procesal, y las leyes en materia de lucha en contra de la delincuencia para construir sistemas policíacos y represivos bajo la supuesta lucha en contra del terrorismo y del crimen organizado. Al crimen organizado se le combate con una política de desarrollo económico con perspectiva social, no con medidas represivas y restrictivas.

Los derechos humanos no admiten excepciones ni pueden ser restringidos discrecionalmente por las autoridades administrativas atendiendo a criterios de seguridad interior, paz social o cualquier otro similar. El gobierno está obligado a respetarlos, fundamentalmente, mediante conductas que implican omisiones, es decir, un “no hacer”, como no detener a las personas arbitrariamente ni invadir la intimidad del domicilio, como lo pretenden hacer con la reforma constitucional que legaliza el allanamiento de sus domicilios sin orden judicial y a criterio de la policía.

Y en razón de esta circunstancia, se vuelve vital avanzar en la constitucionalización de los derechos humanos, para hacerla congruente con una definición de seguridad humana que supere el tema de la seguridad como un asunto meramente policial y punitivo, y vincularlo a la redefinición del papel del Estado como sujeto obligado a la satisfacción de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales en su más amplia acepción.

Me gustaría compartir con ustedes algunas de las iniciativas que se discuten actualmente en el Congreso de la Unión, en el contexto de la recientemente declarada muerta reforma del Estado.

En la presentación de las propuestas hacia este proceso de reforma, se crearon cinco áreas temáticas, las iniciativas en derechos humanos fueron consideradas tanto en la mesa de “reforma al poder judicial” como en la de “garantías sociales”. Y se han retomado las iniciativas ya presentadas.

Existe una primera redacción que actualmente está en manos de la subcomisión redactora; el subgrupo dividió su trabajo en tres etapas: los temas de consenso, los de mayor discusión y los que deberán trabajarse conjuntamente con la mesa “Reforma al poder judicial”. Este trabajo trajo como resultado el consenso en nueve temas:

- Denominación del capítulo primero.
- Reconocimiento e incorporación de los derechos humanos.
- Incorporación del principio *pro personae*.
- Obligación del Estado frente a los derechos humanos.
- Educación en derechos humanos.
- Obligación de las autoridades.
- Derecho de audiencia a extranjeros.
- Controversias por responsabilidad de autoridades.
- Juicio político al ombudsman nacional.

El capítulo I tendría por título: “De los derechos humanos”. A continuación citaré algunos artículos contenidos en la redacción mencionada, como muestra de las propuestas hasta ahora realizadas.

ARTÍCULO 1º

En los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección, reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos, prevalecen aquellas que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Los derechos humanos vinculan al Estado, en consecuencia éste tiene la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

ARTÍCULO 3º

Toda persona tiene derecho a la educación en condiciones de equidad. El Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades de la persona y fomentará en ella, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género, la diversidad cultural, el medio ambiente y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

ARTÍCULO 15

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el

delito, la condición de esclavos; queda prohibida también la celebración de convenios o tratados, en virtud de los que se alteren, restrinjan o supriman los derechos humanos reconocidos por esta Constitución o las garantías de los mismos.

ARTÍCULO 33

Son personas extranjeras aquellas que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, y gozarán de los derechos que reconoce esta Constitución. El ejecutivo de la unión podrá, por motivos de seguridad nacional, expulsar del territorio, previa audiencia, a toda persona extranjera cuya permanencia juzgue inconveniente por los motivos antes mencionados.

ARTÍCULO 103

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: por leyes, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

ARTÍCULO 110

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes del Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea

del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Vale la pena comentar que, a raíz de que fue puesta en la mesa de discusión, esta iniciativa, presentada por las organizaciones sociales el 15 de octubre pasado, se abrió la visión de algunos legisladores del PRI y del PAN en relación con temas que habían decidido ignorar o rechazar previamente. Esta apertura dio como resultado una segunda propuesta de redacción que se enviará a la subcomisión redactora a finales de este mes, y que incluye una definición distinta sobre el tema de los tratados internacionales en el artículo primero, que a la letra dice:

ARTÍCULO 1º

Las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional y pre-

valecen sobre el derecho interno en tanto confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos humanos. En los casos en los que la constitución lo establezca, la regulación de los derechos humanos deberá hacerse mediante ley y respetar su contenido esencial.

Asimismo, incorpora una reforma al artículo 29 en lo que se refiere a acotar la suspensión de garantías:

ARTÍCULO 29

Los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que esta constitución establezca. Toda restricción o suspensión deberá ser necesaria, objetiva, razonable y proporcional respecto de los fines, principios y valores contenidos en ella, la cual es indispensable en el marco de una sociedad democrática.

En situaciones excepcionales —como invasión, desastre natural, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en peligro grave o conflicto—, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y con la aprobación por mayoría simple del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá expedir la declaratoria de estado de excepción mediante la cual se podrá suspender o limitar en todo el país o lugar determinado el ejercicio de aquellos derechos humanos que fueran obstáculo para hacer

frente, rápida y efectivamente, a la situación. En ningún caso se podrá suspender el ejercicio de aquellos derechos que han sido declarados como no suspendibles por los tratados internacionales de derechos humanos, y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

Si la suspensión tuviera lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificara en tiempo de receso, se convocará sin demora al congreso para que las acuerde.

La declaratoria de estado de excepción tendrá una vigencia de treinta días y podrá ser prorrogable a petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos por periodos iguales, siempre y cuando así lo apruebe el Congreso de la Unión, por mayoría calificada. Si antes de que venza el plazo señalado, hubieran desaparecido las causas que motivaron la expedición de la declaratoria de estado de excepción, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá que declarar la cesación de sus efectos.

De manera inmediata a la expedición de la declaratoria, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos la enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que en pleno revise su constitucionalidad, así como su conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y con los principios de oportunidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

En lo que se refiere a la reforma al apartado B del artículo 102, se amplían las facultades de las comisiones de derechos humanos nacional y estatales.

ARTÍCULO 102

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que amparen el orden jurídico mexicano, los cuales conocerán las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos. Además, conocerán de las violaciones o restricciones a los derechos humanos provenientes de particulares, cometidas con la tolerancia o anuencia de alguna autoridad o servidor público, o cuando ejerzan actividades de servicios públicos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas:

- Sin ser vinculatorias se plantea que, cuando las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no sean acatadas por las autoridades o servidores públicos federales, la Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a su juicio, podrán llamar a las autoridades o servidores públicos involucrados para que comparezcan ante ella, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

- Es importante que los organismos de protección de los derechos humanos tengan la facultad de dictar las medidas cautelares necesarias para evitar la consumación irremediable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a las personas afectadas, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron.
- Se amplía facultad en temas laboral y electoral. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), contará con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La CNDH tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, lo cuales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia cámara. Anualmente, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueran propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la CNDH, presidente también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo

anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título IV de esta Constitución. El presidente de la CNDH presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La CNDH conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. Dota de autonomía a las comisiones estatales. En las constituciones de los estados y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

En relación con el nombramiento del titular la CNDH hay dos propuestas; en una se incorpora a la sociedad civil para nombrarlo:

La elección del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de los integrantes de su Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas, deberán ajustarse a un procedimiento democrático, público, incluyente transparente, informado y plural, que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil

interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. La ley regulará las bases de dicho procedimiento.

Y en la otra:

La elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de los integrantes de su Consejo Consultivo y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas, deberán ajustarse a un procedimiento democrático, público, incluyente transparente, informado y plural.

Éste es el avance hasta ahora. Si se lograra efectivamente un consenso legislativo de todos los grupos parlamentarios en relación con estas propuestas acordadas en el subgrupo de trabajo, estaríamos ante un importante logro en materia de reconocimiento constitucional, si bien no el que se requiere, porque todavía quedarían temas como el del acotamiento del fuero de guerra en el artículo 13 constitucional, la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra en el 14; la creación de la figura de amparo social y la transformación profunda de las comisiones de derechos humanos nacional y estatales, entre otros temas.

Es de considerar que estamos solamente compartiendo el subgrupo I de la mesa “Garantías sociales” y que segura-

mente se avanzará en lo temas de los otros dos subgrupos. No hay mucho espacio para el optimismo, esperemos que se logre un consenso de gran amplitud para que pueda haber reforma constitucional; sin embargo, dicen que no hay ninguna causa perdida mientras haya alguien que siga peleando por ella. En este tema, muchos seguiremos luchando por el reconocimiento pleno de los derechos humanos en nuestra constitución. Sin justicia no habrá paz y tampoco sin derechos.

Reforma integral de los derechos humanos

PORFIRIO MUÑOZ LEDO

*Para la joven
Andrea, que se
pregunta por la
humanidad del
derecho.*

Agradezco a la Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C. Esta invitación, que me parece particularmente oportuna. Me es muy grato estar con militantes de la importancia de Édgar Cortez, Eliana García y Miguel Concha, con quienes he compartido esta lucha por la defensa de los derechos humanos.

Miguel Concha ha hablado de esquizofrenia, para lo cual ha importado un concepto de la psiquiatría a la vida política del país. Yo diría que fueron los actores políticos quienes incorporaron este concepto con su conducta. Édgar Cortez se ha planteado la interrogante: reforma del Estado, ¿sí o no? Eliana García ha hecho una descripción puntual del enorme esfuerzo que hacemos en las mesas para la reforma del Estado de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) y ha llamado a la movilización social, lo cual aplaudo y comparto.

Con todo, estamos atravesando por momentos que requieren una clarificación muy precisa de los hechos, que me voy a permitir hacer aquí. Ayer, en la reunión de la Asociación Nacional para la Reforma del Estado (ANRE), hicimos un balance de los trabajos de la CENCA y llegamos a ciertas conclusiones, aunque hubo posiciones distintas. Deseo aclarar que en ese acto no di por muerto el ejercicio de la reforma del Estado; lo que di por virtualmente liquidada es la validez del ejercicio de la Comisión Ejecutiva, que está agonizante y desangrándose. Ésa fue la crítica. El acuerdo que se alcanzó al final coincide con lo que Eliana García nos propone: esperar hasta abril, cuando termine el periodo legal de los trabajos de la CENCA. Posteriormente, tendremos una reunión del Comité Ejecutivo de la ANRE para tomar decisiones.

Aquí distingo tres problemas: uno conceptual, uno táctico y, el último, de método. El conceptual ya lo planteó Édgar Cortez: ¿qué entendemos por una reforma del Estado? Es prácticamente la misma pregunta que hemos formulado desde hace 20 años: un nuevo andamiaje de las instituciones públicas del país y sus relaciones con la sociedad, en virtud de que toda transición democrática requiere una nueva constitucionalidad. De lo contrario, no podría hablarse de una genuina transición: no hay una sola excepción entre los 37 casos que registra la historia reciente del mundo.

Nosotros dijimos, desde el programa inicial del Partido de la Revolución Democrática en 1989, que el país necesitaba una reforma del Estado y una nueva constitucionalidad. Dijimos también, con toda claridad, que el Banco Mundial

nos había robado el concepto y que Salinas lo había hecho su bandera; sólo que para ellos los cambios estaban representados por las llamadas reformas estructurales: la energética, la laboral y la fiscal. También entendieron por reforma del Estado la refuncionalización de la administración y las políticas públicas para adaptarlas a la globalización.

No podemos aceptar el doble lenguaje. ¿Calderón y su partido están a favor de la reforma del Estado o nos están tomando el pelo? ¿El PRI se presta a ello o no, y en qué medida? ¿Qué pasa con los dirigentes parlamentarios del PRD? Muchos de los ataques que he recibido recientemente se deben a que he abordado este tema en el debate público. No es un problema de correlación de fuerzas, pues en las mesas de trabajo nosotros representamos el 90 por ciento; en todo caso, necesitamos ver cuál es la actitud de los dirigentes de los partidos en ambas cámaras, donde la proporción es distinta.

Ayer, la ex senadora Dulce María Sauri decía sobre el método que “los gatos pueden ser blancos o negros, lo importante es que cacen ratones”. “No se trata —le respondí— de que cacen ratones, sino de que cacen leones”.

El problema del método está en la esencia: la ANRE aceptó y acogió con beneplácito esta ley porque es una norma de excepción, que crea un procedimiento legislativo no ordinario, que tiene como virtud la incorporación de la sociedad civil y de los especialistas y rompe el principio proporcional. Darle un voto igual a cada partido resulta fundamental: hasta ahora, en la Comisión de Gobierno de las cámaras el voto es ponderado, de tal forma que cada fuerza puede afirmar “yo tengo

tantos parlamentarios, entonces mi voto es más grande que el tuyo”. Es semejante al Fondo Monetario Internacional: las tres grandes potencias y los soldados rasos.

Pero, ¿qué fue lo que ocurrió? Por razones que no justifico, los dirigentes de los tres mayores partidos negociaron la reforma electoral por fuera, para que no se enojaran los monopolios televisivos que de todas maneras se incomodaron y al final no pasó nada. Ahora están desquitándose del enojo porque están discutiendo una ley de medios con la cual quieren compensarlos. Por si fuera poco, la reforma amenaza con eliminar a los partidos emergentes.

Nosotros advertimos desde entonces que si el tema de la reforma electoral se sacaba de la CENCA, iban a eliminar todos los demás. Tuvo un avance esa ley porque terminó con el dispendio electoral en la contratación de los medios. Recordemos que la prohibición total del uso de radio y televisión comerciales para fines electorales ha sido siempre nuestra bandera. Pero, ¿qué fue lo que dieron a cambio? Mucho me temo que fue precisamente la reforma de seguridad y justicia. Esto no debe quedarse en la negociación cupular, porque así nunca sabremos a ciencia cierta en dónde quedó la bolita.

Cuando estábamos revisando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en consonancia con la reforma constitucional en materia electoral, adonde asistía como consultor, nos pidieron un informe sobre nuestros trabajos, que no habían concluido. Precipitaron entonces una reunión de la comisión redactora. Nos dimos cuenta de que era una trampa: rompimos el quórum y mandaron la pro-

puesta que quisieron a la CENCA. Allí tampoco hubo quórum, pero algunos diputados y senadores presentaron un proyecto distinto al que habíamos negociado, con su derecho constitucional de iniciativa, y usaron como buzón a la presidenta de la Cámara de Diputados. Esto es, violentaron el procedimiento de consulta previsto en la ley.

Por lo que hace a la recién aprobada reforma de seguridad y justicia, se trata de otra trampa. El documento original sobre reforma penal se elaboró en una subcomisión a la que asistí algunas veces, ya que no era mi encargo directo ni mi especialidad. Este conjunto de propuestas, que se confeccionó en subgrupos y grupos de trabajo, nunca se transmitió formalmente a la CENCA; de repente, aparece por otro lado el proyecto de Calderón, distinto a lo debatido sobre justicia penal, del que se extrajo la parte correspondiente a los juicios orales para mezclarla con el proyecto de Los Pinos, a fin de camuflarlo. No se trató de un problema de correlación de fuerzas, sino de un arreglo cupular, con el que los liderazgos en las cámaras estuvieron de acuerdo.

Cuando el senador Santiago Creel llegó a la presidencia de la CENCA quería impulsar su propio proyecto, como había impulsado el electoral su antecesor, Manlio Fabio Beltrones. Nos planteó a los consultores que quería un proyecto de seguridad y justicia: el doctor Diego Valadés opinó que en cuanto a justicia no había un proyecto maduro y en materia de seguridad era todavía muy debatible. Fue entonces que propuse comenzar por los derechos humanos y de ahí viene la invitación que se formuló al doctor Ricardo Sepúlveda como recetario adjunto de la

CENCA. Desde hace cuatro años yo conocía el proyecto original de la Secretaría de Gobernación, pero al estar fuera del país no sabía que lo habían recortado. Cuando me lo presentaron de nuevo, les hice notar que estaba rasurado: no estaba el artículo 33, ni muchos otros puntos que inicialmente se habían propuesto. Fue así como comenzaron a ampliarse los contenidos hasta abarcar casi todas las propuestas de la sociedad.

Tengo aquí el documento madre, que auspició la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y que fue elaborado por expertos mexicanos, a quienes pedí que lo convirtieran en articulado constitucional. He insistido en que éste sea el documento de base, ya que parte de un profundo estudio sobre tratados y convenciones internacionales como la base para la actualización del orden jurídico. Aquí está la síntesis que hicimos de las propuestas de todos los partidos, donde se prueba que, cuando menos, alguno de ellos ya había tocado esos temas y los había hecho suyos el Frente Amplio Progresista.

Se tuvo tan poco interés en los derechos humanos en las cámaras cuando la discusión de la Ley de la Reforma del Estado que, dentro de los cinco apartados propuestos, nunca aparecieron; había uno de garantías sociales y otro de justicia; entonces las iniciativas que los partidos presentaron sobre esos temas fueron clasificadas indistintamente en el apartado de justicia y de garantías sociales. No sabían dónde ubicarlas; entonces decidimos que se reunieran todas en el de garantías sociales, para no perder la unidad. Propuse que el capítulo se rebautizara como “Derechos humanos”, a fin

de comprenderlos todos, como quiera que sean: individuales, colectivos, difusos, confusos o profusos, ya que todo derecho social es derecho humano.

Voy a los puntos centrales. ¿Cuáles son nuestras exigencias y cómo las vamos a promover? Estoy de acuerdo en que debemos terminar nuestros trabajos a marchas forzadas; coincido con Eliana García en ello. Ayer me reuní, en mi carácter de responsable ponente sobre materia de federalismo, municipalismo y constitución del Distrito Federal, con los principales dirigentes y voy a seguir empujando hasta tener los textos constitucionales necesarios para lograrlo, y creo que los habremos concluido en su gran mayoría en diez días, salvo el tema del sistema competencial y fiscal de la Federación, que es muy complicado y suscita grandes controversias. Considero necesario impulsarlos en las mesas, en las cámaras y en la calle. Vamos a tener que reaccionar, después de hacer una evaluación rigurosa de los resultados.

Tuvimos en El Colegio de México una reunión con Rodolfo Stavenhagen, Sergio Aguayo y Óscar González, Juan Manuel Gómez Robledo y otros distinguidos expertos. Los invitamos a debatir pero sirve de muy poco, mientras no involucremos a los diputados y senadores, cuyo conocimiento de la materia es muy disparate, por decir lo menos, cuyo interés es en general escaso y cuyos prejuicios culturales resultan a menudo sorprendentes.

La integralidad que pregonamos consiste no solamente en llamarlos derechos humanos; tenemos primero que saber cuáles son. Los derechos humanos están dispersos en nuestra

constitución. Existen cuando menos siete en el artículo 123, correspondientes a los que consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tanto como los contenidos en los pactos económico-sociales de Naciones Unidas. No se quiere reconocer que hay derechos laborales fundamentales, que son humanos: la prohibición de trabajo a los menores, jornada de trabajo máxima, descanso semanal, derecho a la contratación colectiva, libertad sindical, por mencionar algunos. Éstos son derechos humanos. Los derechos políticos, que son también humanos, están regados por ahí, algunos incluso con las fórmulas que exigimos, nada más que los sacaron de su lugar; un derecho humano fundamental es, por ejemplo, la elección de los gobernantes en comicios periódicos, legítimos y auténticos. En cambio, forman parte del título primero, hasta hoy “De las garantías individuales”, los artículos 25, 26, 27 y 28, referidos a la rectoría del Estado, la planeación del desarrollo, el régimen agrario, del suelo y del subsuelo o la prohibición de los monopolios. A todas luces es inaplazable una nueva sistemática constitucional.

¿Hasta dónde llegan los derechos humanos? El proyecto de Constitución de Ecuador, por ejemplo, tiene 120 artículos sobre derechos humanos. Ahí está contenido, de manera sistemática, todo lo que piden las organizaciones no gubernamentales y el movimiento social; están contemplados desde el derecho del consumidor, el derecho a la comunicación, los derechos autorales, hasta el tema de las células madre. Tiene contemplado, como referente, el vasto universo de los tratados internacionales en la materia, notablemente actualizado.

Actualmente, en nuestro capítulo sobre las garantías individuales no se considera, todavía, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales. Se dice que se encuentran en una jerarquía intermedia entre la constitución y la ley ordinaria. Esto es, sin duda, una generalidad: pero como la carta magna establece que son ley suprema de la nación, se convierte en una obligación nacional que se impone a los jueces locales y federales.

Normalmente, una corte constitucional es la que decide qué hacer en caso de la firma de un tratado internacional; dice cuándo un tratado es conforme a la constitución; es la instancia que indica si la constitución debe reformarse para adecuarla a un tratado. Esta situación ya la vivimos cuando se hizo la reforma al artículo 21 para entrar a la Corte Penal Internacional. Es decir, también se reforma la constitución para firmar tratados, no solamente éstos deben ser conforme a la constitución. Debe haber, entonces, una corte constitucional que diga cómo ajustar el tratado a la Constitución y viceversa, pues ambos tienen igual jerarquía. Esto no lo puede hacer un consultor jurídico de relaciones exteriores ni una comisión en el Senado. Así, 90 por ciento de los países en el mundo cuentan con una corte constitucional; nosotros no. Hoy en día el proyecto es confirmar el poder máximo a una corte de inspiración panista, que es la única en la cual ninguno de sus miembros puede ser nombrado si no es propuesto por el presidente de la República.

Otro tema es el de la actualización. Si vamos a rehacer este capítulo, se requiere una redacción contemporánea, acorde con

los tratados que hemos firmado. Cuando Laura Itzel Castillo era presidente de la Comisión de Medio Ambiente en la Cámara de Diputados, propuso la inclusión del derecho al medio ambiente en la Constitución, pero se negaron a aceptar el texto que hicimos, que no era sino una síntesis de los principales tratados. Se limitaron a definirlo como el “derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. A mí me parece que la resistencia a emplear la terminología y los avances del derecho internacional no es más que un re juego de ignorancias y de mala fe parlamentaria. A los conservadores les aterra que por la vía de los tratados se cuele el aborto y otros fantasmas cuyo oscurantismo rechaza.

Ahora bien, ¿de qué nos sirve que el artículo 133 de la Constitución diga: “Los jueces de cada estado se arreglarán a...”, si no hay una sola edición completa de los tratados a los que están obligados? Quienes tienen la función de juzgar cotidianamente se rigen por la ley aplicable que puede ser, además, local; si su sentencia resulta violatoria de las disposiciones constitucionales, el agraviado recurrirá por la vía de amparo, pero ése ya no es su problema. Lo que nosotros proponemos es lo que existe como práctica en casi todos los países, la internación de los tratados en la legislación doméstica: es decir, si los tratados se firman sin ajustarse a la Constitución, habrá contradicciones; pero si no se ajustan las leyes federales y locales a lo que dicen los tratados, no se avanzará en lo sustancial.

En el derecho anglosajón no hay ratificación a los tratados internacionales, lo que hay es una comisión que dice qué

leyes internas hay que cambiar. De hecho, lo hicimos con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: cambiamos 29 leyes, porque el gobierno no quería tener problemas en su implementación; pero en materia de derechos humanos, ¿cuáles hemos cambiado? Estamos pidiendo cosas esenciales que se han acordado y que no están en las leyes mexicanas. Entonces, nosotros proponemos: ratificación en el Senado y que pase a la Cámara de Diputados; la Cámara de Diputados revisa las leyes federales y transmite el tratado a los congresos de los estados. La corte constitucional da una opinión final; donde resuelve si la legislación interna del país se ha adecuado a los tratados internacionales. Así, lo firmado tendrá un valor incuestionable en la práctica.

En cuanto al tema de la amplitud, en la lista que presenta Eliana García, se vuelve a escamotear nuestra reforma al artículo 7º, donde está incluida la reforma constitucional de los medios electrónicos. Como secretario de Educación propuse la obligación por parte de los medios electrónicos de respetar los derechos humanos y ajustar sus contenidos conforme a los valores y principios democráticos de la Constitución contenidos en el artículo 3º, así como la creación de un órgano constitucional autónomo que le quite al Ejecutivo la facultad omnímoda sobre las concesiones. El proyecto está depositado desde hace tiempo, pero cada vez que lo ven en la lista lo vuelven a quitar; dijeron que estaba en el tercer subgrupo, luego que estaba en el segundo y luego que estaba en el primero, para evitar que se debata. ¿Es o no un derecho humano el derecho a la comunicación? Está en la Constitución de Ec-

uador, está en derechos fundamentales europeos, está en muchos de los tratados internacionales de derechos humanos. Es un tema que no podemos eludir.

Es sumamente grave que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea en realidad “garante” de derechos fundamentales que no están claramente delimitados. En una comparación internacional resulta absurdo. Nuestra constitución política crea una Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando no existe siquiera una definición constitucional de lo que son estos derechos. Entonces, ¿qué es lo que protege José Luis Soberanes y sus colaboradores? Él decide qué son derechos humanos, ¿en dónde está entonces la supremacía de nuestra Constitución?

Desde los inicios de la transición propuse la creación de un organismo público defensor de los derechos humanos, tarea que se le encomendó al doctor Carpizo, que estuvo de acuerdo en incluirlos todos, aunque luego lo presionaron en contrario. Por eso como senador de oposición voté en contra. Lo hice porque el texto final excluye los derechos laborales y los electorales, entre otros; y excluye también la impartición de justicia y el debido proceso como derechos humanos. Eso dice actualmente la constitución y nadie lo está discutiendo. Me gustaría que emplazáramos a los líderes parlamentarios para que nos digan por qué deben o no incluirse; que no sólo se llenen la boca con el discurso de los derechos humanos.

La CNDH debe ser un organismo de la sociedad, no del Estado, cuya fuerza es social, es la fuerza de la comunidad que puede ser reforzada por el poder público. Las comisiones na-

cionales de derechos humanos en el mundo son *Fuenteovejuna*, son órganos públicos, de origen societario, pero con dientes: que no me digan que no tienen capacidades coercitivas o apoyos parlamentarios. Existe, incluso, una resolución de Naciones Unidas que se llama “Recomendaciones para la constitución y funcionamiento de organismos públicos defensores de los derechos humanos”, donde se incluye también a la academia, las universidades, las iglesias; existen recetas para integrar las comisiones de derechos humanos. No se trata de que el organismo público vaya por un lado y las organizaciones no gubernamentales por el otro. La comisión es una síntesis, una especie de alianza entre las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Está integrada a manera de un cabildo de las ONG, que actúan como grupos de presión, como ombudsman, pero incorporadas a una institución con poder de Estado y presupuesto que, generalmente, no es poco en estos casos.

Un último asunto es la federalización, un problema mayor que tiene que coordinarse con otros debates y en otras áreas de la Constitución. Es necesaria una revisión integral o se caerá en un juego sin fin: quitar y poner parches, con lo que siempre se dejan agujeros; es necesario avanzar hacia una jurisdicción nacional. El argumento en contra es simplista: “respetar a los estados”. Yo estoy por una descentralización extrema, donde queden cuatro o cinco facultades para la Federación y ninguna otra: la defensa nacional, la diplomacia, las finanzas federales, la rectoría del Estado sobre los recursos naturales y en particular los derechos humanos, que deben tener una garantía

nacional. Sólo el Estado-nación responde de verdad frente al orden internacional, porque no tiene la misma capacidad coercitiva el orden internacional sobre el respetable estado de Tlaxcala o sobre el ayuntamiento de La Piedad.

Recuerdo, para terminar, a un gobernador de Texas cuando fue condenado por la Corte Internacional de Justicia en un caso de denegación de justicia contra un mexicano, que dijo: “¿Qué tratado, qué corte? Texas no ha firmado ningún tratado internacional”. Y no le faltaba razón. Washington, de acuerdo con sus leyes, no pudo decirle “¡hazlo!”. Si Texas no ha firmado, la jurisdicción es local, y el gobernador decide como tal. Por eso es indispensable la internación de los tratados en todo el orden jurídico del país. Por ello la federalización, o el carácter nacional, de los derechos humanos es una cuestión muy importante, sobre todo en tiempos en que proliferan los caudillos en los estados y en los congresos más que los valores de la democracia. Coincido con Eliana García, Édgar Cortez y Miguel Concha: pienso que la correlación de fuerzas que necesitamos no está en el Congreso, sino en la sociedad. ¿Hasta dónde estaremos dispuestos a luchar por un cambio profundo de la nación? Ésa es la verdadera pregunta.

MESA 2

Debate sobre la reforma judicial

El sistema de procuración de justicia y derechos humanos

LUIS ARRIAGA VALENZUELA

Agradezco la invitación de la Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C., del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O. P.”, A. C. y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para comentar la iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia penal.

Desde hace casi 20 años el Centro Pro-Derechos Humanos, del que formo parte, se dedica a la defensa y promoción de éstos. En ese caminar, hemos conocido y documentado numerosos casos de injusticias y violaciones, muchas de ellas ligadas a las deficiencias estructurales del sistema de administración y procuración de justicia penal vigente. Nuestra postura en la presente discusión se inspira en esa experiencia: la de una organización de la defensa y promoción de estos derechos, no como penalista experto ni como académico.

A partir de esa experiencia concreta, estructuraré esta ponencia en cuatro partes. En la primera de ellas, buscaré contextualizar sucintamente el actual debate en torno a la reforma procesal penal; posteriormente, me referiré a lo que, de manera provisional, llamaré “avances a considerar en la reforma” y, en tercer lugar, ahondaré en los retrocesos; finalmente, propondré algunas reflexiones sobre estos últi-

mos para argumentar por qué las organizaciones defensoras de los derechos humanos consideramos que son sumamente preocupantes.

Contexto

La necesidad de reformar integralmente el sistema de administración y procuración de justicia penal mexicano ha sido señalada en múltiples ocasiones, desde las más diversas perspectivas. Hoy por hoy existe un consenso generalizado sobre la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y modificar sus prácticas institucionales, a fin de transformar el sistema de justicia penal.

Los estudios empíricos confirman que el malestar respecto del funcionamiento del sistema de justicia tiene fundamento. Según el investigador Guillermo Zepeda Lecuona,¹ de cada 100 delitos que se comenten en nuestro país, sólo se denuncian formalmente 25, esto es, uno de cada cuatro. De estos 25 casos que llegan a ser conocidos por el Ministerio Público, sólo en cuatro se concluye la investigación. En promedio, sólo en una de estas investigaciones se logra poner al indiciado a disposición de un juez. Y en ese único caso que llega a juicio, el imputado es condenado en 8 de cada 10 causas: en México casi 85 por ciento de las causas penales concluye con una sentencia condenatoria.

¹ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, CIDAC-FCE, 2004.

Las deficiencias del sistema son patentes: la mayor parte de las víctimas de los delitos no acceden a la justicia; los imputados y las imputadas, en su mayoría también, son simples objetos en un proceso en el que deben demostrar su inocencia en condiciones de desigualdad procesal; finalmente, en múltiples casos, los operadores jurídicos —jueces, ministerios públicos, abogados postulantes— interactúan en un medio donde pesa más la habilidad para gestionar, no siempre dentro de la legalidad, que la capacidad de razonar con argumentación jurídica consistente.

Es claro pues, que una reforma es necesaria. Sin embargo, ¿a qué tipo de reforma aspiramos los defensores de los derechos humanos?

Al plantear este cuestionamiento, los aparentes consensos se quiebran: es posible encontrar promotores de la reforma al sistema de justicia con posiciones encontradas; desde los que defienden una reforma centrada en la tutela de los derechos de imputado, hasta quienes promueven una reforma que dé mayores herramientas al Estado en el combate a la delincuencia organizada. En muchos de estos actores persisten tópicos hoy superados; por ejemplo, la insistente contraposición entre seguridad pública efectiva y vigencia de los derechos humanos.

Los defensores de los derechos humanos estamos por una reforma basada en el reconocimiento de aquellos indispensables dentro de una democracia, mismos que tienen concreción en lo que se ha denominado “garantías básicas del debido proceso”: la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, el derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial en un plazo

razonable, el derecho a una defensa pública eficaz, la igualdad de armas, entre otras. Es preciso recordar que el Estado mexicano ha ratificado convenios internacionales de derechos humanos que lo obligan a velar por su vigencia. Uno de ellos es la Convención Americana de Derechos Humanos y, en particular, el artículo 8 que contiene las garantías mencionadas.

Desde nuestra perspectiva, estas garantías sólo pueden ser cabalmente respetadas en un sistema cuyas notas definitorias sean su carácter acusatorio, adversarial y oral: acusatorio porque consideramos que, quien acusa en un proceso penal, debe tener la carga de la prueba, preservándose siempre la distinción —y la misma distancia— entre la acusación, la defensa y el juez; adversarial, porque un proceso penal debe implicar una contienda entre partes iguales sometidas a la jurisdicción, y oral porque las argumentaciones y pruebas de las partes se deben plantear, introducir y desahogar de esta forma ante el juez, bajo los principios de inmediatez, contradicción, publicidad y transparencia.

Lamentablemente, el avance real en la vigencia de los derechos humanos no ha sido el punto de partida de las propuestas que las más recientes administraciones han empujado. En 2004, Vicente Fox presentó infructuosamente varias iniciativas en materia penal; durante el presente sexenio, en un contexto caracterizado por la búsqueda de legitimidad, la militarización y el endurecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad, el ejecutivo diseñó un polémico proyecto de reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad y, desde el inicio, se insistió en que dicha reforma

respondía a la supuesta necesidad de dotar al Estado de herramientas eficaces para combatir al crimen organizado.

El 9 de marzo, Felipe Calderón anunció públicamente la presentación de su propuesta de reforma constitucional en materia de justicia penal para “volver más eficiente el combate a la delincuencia organizada”. Ésta incluyó, entre otros aspectos:

- Establecer un régimen de excepción para el combate a la delincuencia organizada.
- Elevar a rango constitucional la figura de arraigo.
- Otorgar facultades al Ministerio Público para ordenar, en casos de delincuencia organizada, la realización de arraigos, cateos e intervenciones telefónicas con revisión judicial posterior.
- Establecer la reserva de los datos de las personas que denuncien hechos relacionados con el crimen organizado.
- Establecer excepción a la garantía individual de solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, en los casos de delincuencia organizada.
- Dar facultades a la policía de allanar domicilios en caso de flagrancia.
- Uniformar los códigos sustantivos y adjetivos penales.

El debate continuó desde entonces, viciándose a menudo por las coyunturas políticas que ha enfrentado el Congreso, tales como la designación de los nuevos consejeros del Instituto Federal Electoral y, paralelamente, organismos de derechos

humanos, como el Centro Prodh, hemos llamado a un debate amplio y público que permita reformar la constitución, no del modo propuesto por la administración calderonista, sino de manera que se armonice el sistemas de justicia penal mexicano a las exigencias del derecho a un debido proceso. Incluso, con el Centro Prodh, junto con otros dos copeticionarios, sostuvimos el pasado 12 de octubre una audiencia temática, ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, para informar de los riesgos implícitos en las iniciativas a discusión. Por su parte, otros actores civiles, como la Red por los Juicios Orales, han auspiciado una iniciativa ciudadana en la materia.

Al cabo de unos meses, la Cámara de Diputados elaboró un dictamen que pretendió recoger elementos de las diversas iniciativas que se habían presentado. El 12 de diciembre, la cámara aprobó ese proyecto con 366 votos a favor, 53 en contra y 8 abstenciones. Como veremos más adelante, la reforma atenuó la autoritaria iniciativa del ejecutivo aunque conservó algunos de sus rasgos más preocupantes.

El dictamen pasó a la Cámara de Senadores, donde se discutió el 14 de diciembre. El Senado aprobó las reformas con modificaciones en lo general y en lo particular, mediante 80 votos a favor, 27 en contra y 4 abstenciones. Los cambios introducidos en el Senado únicamente se limitaron a dos aspectos: 1) corregir el proyecto de los diputados en cuanto a las facultades del Ministerio Público, para allegarse información que hasta ahora es confidencial —bancaria, fiscal, financiera, bursátil, electoral y fiduciaria—; 2) enmendar el proyecto en cuanto a la constitucionalización de los allanamientos sin orden judicial.

En estos dos aspectos, la también denominada reforma judicial quedó pendiente hasta el próximo periodo de sesiones, que inicia en febrero. Es de esperarse que, tras correcciones mínimas, sea aprobada en el corto plazo.

Avances

Ahora hablaré de los avances que presenta la reforma. En este sentido, en el Centro Prodh asumimos como punto de partida la complejidad de una reforma como la que se comenta. Las múltiples variables que inciden en la política criminal del Estado, así como el avance de la discusión legislativa en el tema, imponen la necesidad de acometer el análisis de la reforma desde su complejidad, más allá de los calificativos, muchos de ellos simplistas, que generen. Así, es posible distinguir algunos avances en el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados.²

- **Adopción de un sistema acusatorio y oral regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.** El nuevo artículo 2 adoptaría explícitamente un sistema con esas características. Con ello, se sentarían las bases para una transformación sustantiva del sistema de justicia penal imposible de minimizar. Como ha señalado Cristian

² Para este punto, retomo algunos de los aspectos destacados por Carlos Ríos en su artículo “Reforma penal”, en *Reforma*, 16 de diciembre de 2007.

Riego: “La implantación del juicio oral no es una opción posible, entre otras, para mejorar un sistema judicial como el mexicano, sino una exigencia que proviene del reconocimiento de los derechos humanos propios de un Estado constitucional democrático”.³

- **Eliminación de la llamada flagrancia equiparada.** En la redacción propuesta del artículo 16 se acota la flagrancia para aquellos casos en los que efectivamente una persona es sorprendida cometiendo un delito o cuando materialmente se le persigue tras cometerlo. Hay que recordar que, en la actualidad, la viciada idea de la flagrancia equiparada legaliza detenciones arbitrarias y abre la puerta a posibles violaciones a los derechos humanos. Su eliminación desde la constitución es un avance.
- **Creación de nuevos jueces de control.** En la propuesta que comentamos, el artículo 16 crea una nueva modalidad de juez denominado “de control”, para que los actos del ministerio público que impliquen molestia o restricción de derechos sean objeto de revisión judicial por una autoridad diferente de la que resuelva sobre la responsabilidad penal del imputado.
- **Derecho a una defensa pública de calidad.** En la redacción de la propuesta, el artículo 17 ordena que la defensa pública sea profesional y remunerada en

³ Cristián Rego, “Derechos humanos y juicios orales”, en *Reforma*, 2 de marzo de 2007.

igual medida que el ministerio público. En un país donde la mayoría de las causas penales son asumidas por defensores de oficio que, a menudo, trabajan en desigualdad frente a la acusación, resulta significativa.

- **Regulación de las garantías del debido proceso.** El proyecto de reforma incorpora a la Constitución, en el artículo 20, garantías que no se encontraban explícitamente en la Carta Magna: la presunción de inocencia, el derecho a una defensa adecuada, el derecho a guardar silencio, entre otros.
- **Gradualidad de la reforma.** Atinadamente, el proyecto ordena que el paso hacia el nuevo sistema ocurra de manera gradual durante el transcurso de los próximos siete años.

Como puede verse, en algunos puntos la reforma permite avanzar hacia un sistema de justicia penal más respetuoso de los derechos humanos. Frente a ello, cabe preguntar: ¿se trata verdaderamente de aspectos positivos? Los promotores de la reforma no han dudado en presentarlos así. Para el Centro Prodh, es otra la manera apropiada de abordar el tema: no estamos ante concesiones graciosas de las autoridades cuya justificación pueda descansar en algunos avances que invisibilicen preocupantes retrocesos; por el contrario, nos encontramos frente a una reforma capaz de reducir, en un tema muy específico, la enorme brecha que existe entre los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos y la realidad del sistema de justicia vigente.

Desde esta perspectiva, los avances que puedan registrarse no los debemos sólo a diputados generosos, súbitamente comprometidos con los derechos humanos, sino a años de activismo y denuncia del movimiento nacional de derechos humanos. Precisamente por ello, no se nos puede exigir conformarnos con algunos avances de la reforma y callar frente a otros que resulten neurálgicos y que pongan en riesgo garantías fundamentales.

Retrocesos

El dictamen aprobado en diciembre por los diputados mantiene algunos de los aspectos más preocupantes de la iniciativa que inicialmente presentara Felipe Calderón. Éstos, a todas luces, ponen en riesgo la vigencia de derechos fundamentales. A continuación destaco algunos:

- La reforma permite allanamientos sin orden judicial. El dictamen aprobado por los diputados y las diputadas eleva a constitucional un dudoso criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el cual es legal que la policía allane un domicilio, sin orden judicial, en casos de flagrancia o riesgo de la vida y la integridad personal. Mucho se ha insistido en la racionalidad de esta previsión en casos donde corra riesgo la vida de una persona en cuyo perjuicio se esté cometiendo el delito; se insiste, por ejemplo, en los casos de violencia intrafamiliar. Sin embargo, los defensores de esta modificación

tienden a olvidar la tradición de abusos, característica de las policías mexicanas; las imágenes de los allanamientos realizados en San Salvador Atenco sin orden judicial, en mayo de 2006, por poner un ejemplo, nos recuerdan de qué son capaces las policías cuando actúan sin control judicial previo.

- La reforma eleva a la constitución el arraigo. En la propuesta que está por dictaminarse, el arraigo se encumbra a rango constitucional en casos de delincuencia organizada. Esta práctica, tal y como funciona en la realidad mexicana, ha sido calificada como “violatoria de los derechos humanos” en múltiples ocasiones, pues funciona como una prisión preventiva anticipada. A propósito, en 2002, el Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas consideró al arraigo como una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia de control jurisdiccional.⁴ No obstante este y otros muchos señalamientos, en la propuesta de discusión el arraigo es incorporado a la Carta Magna.
- La reforma amplía las facultades del Ministerio Público en cuanto al acceso a información que hoy es confidencial sin control judicial. En el proyecto discutido, se amplían las facultades del ministerio público para allegarse información bancaria, fiscal, financiera, bursátil, electoral y fiduciaria, en los casos

⁴ Informe del grupo de trabajo sobre las detenciones arbitrarias acerca de su visita a México, 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002.

de delincuencia organizada, durante la investigación y sin control judicial. Teniendo en cuenta la realidad del Ministerio Público en México, sobra decir que, con una norma tan permisiva, no es difícil pensar que la información a la que se acceda pueda ser utilizada para fines impropios.

- La reforma conserva la prisión preventiva “automática” para ciertos delitos. El proyecto que ahora se conoce incorpora, en el artículo 19 constitucional, una serie de pautas para decidir sobre la prisión preventiva, entre los que se incluye que ésta necesariamente vaya siempre aparejada a ciertos delitos. Dicha norma atenta contra el principio de presunción de inocencia, de acuerdo con el cual la prisión preventiva debe ser siempre excepcional y revisable, atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto.
- La reforma crea un subsistema de excepción para las personas acusadas de pertenecer a la “delincuencia organizada”. En el proyecto que se discute, se crea desde la constitución un régimen excepcional para procesar a aquellas personas acusadas de pertenecer a ésta y que se aplica desde la investigación de los hechos. Tal y como se ha venido perfilando esta reforma constitucional, en este régimen particular serían permitidas medidas más intrusivas y lesivas de derechos que, en última instancia, socavarían las garantías básicas del debido proceso en perjuicio de quienes sean investigados, procesados o, incluso, sentenciados bajo este subsistema. Desde luego, ello no sólo atenta contra las garantías del debido

proceso, sino también contra el principio de igualdad, reconocido en el artículo 1º de la Constitución.

Como puede observarse, los aspectos preocupantes de la reforma no pueden ser minimizados. Entre las organizaciones de la sociedad civil, académicos y en algunos medios de comunicación se han destacado las implicaciones de los allanamientos sin orden, el arraigo y la ampliación de las facultades del Ministerio Público. No obstante, desde nuestra perspectiva, el punto más riesgoso es la creación de un régimen particular para la investigación, el procesamiento y la sanción de las personas a quienes se impute su pertenencia a la delincuencia organizada. Para argumentar esta preocupación, plantearé en el siguiente apartado algunas de las implicaciones de este aspecto de la reforma.

Los motivos de nuestra preocupación

Al distinguir la constitución entre dos sistemas de justicia: uno para la delincuencia organizada y otro para la delincuencia común, el proyecto de reforma abre el camino hacia una distinción poco deseable. En efecto, si para unos casos hay un proceso oral, adversarial y acusatorio, con respecto a la presunción de inocencia y el debido proceso, para otros hay un proceso desigual con menos garantías y nula presunción de inocencia. En los hechos, se propicia la coexistencia de dos derechos penales: uno para los imputados comunes y otro para los imputados relacionados con la delincuencia organi-

zada. En otras palabras, uno para los ciudadanos y otro para los enemigos del Estado.

Con ello se adoptaría en la Constitución mexicana una tendencia muy discutida en los debates del derecho penal contemporáneo: esa que no duda en restringir los derechos de las personas a quienes se concibe como enemigos (los “narcotraficantes”, en el caso mexicano), en detrimento de sus garantías procesales y del principio de igualdad.

No ahondaré en que esta distinción supone una política criminal errónea. Tampoco me referiré a la posible relación de este aspecto de la reforma con las actuales políticas en materia de seguridad pública o con proyectos como la “Iniciativa Mérida”. Sólo me limitaré a argumentar que, desde una perspectiva de derechos humanos, esta distinción atenta contra la dignidad humana.

Crear un subsistema para ciudadanos y otra para enemigos, supone concebir la legislación penal, como un arma de lucha contra quienes, se supone, “ponen en riesgo al Estado”, aun a costa de la reducción de las garantías procesales. Esta tendencia, iniciada en México con las reformas constitucionales de la década de los noventa y con la redacción de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, implica un grave retroceso, pues, como sugiere Jacobs: “El legislador ya no dialoga con sus conciudadanos, sino que amenaza a sus enemigos”, recortando sus garantías procesales y estableciendo un subsistema particular, muy conveniente a los intereses del Estado, para la investigación, el procesamiento y la sanción de los hechos en los que se les relacione.

Evidentemente, los legisladores no deben recortar las garantías procesales que son propias de un Estado de derecho democrático y que se encuentran reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México, en aras de un siempre incierto “combate contra el narcotráfico”. Las acciones preventivas y de persecución a la delincuencia organizada y el narcotráfico, que nadie osaría calificar de “innecesarias” en el momento actual, deben darse con pleno respeto a los derechos humanos, y éste es uno de los pilares a los que un régimen que se dice democrático no debe renunciar.

Legalizar desde la constitución un proceder contrario aseta las bases para un claro atentado a la dignidad humana, pues es contrario al principio de igualdad que de ella se desprende. Aun más: la creación de un subsistema penal de excepción para los casos de delincuencia organizada en el que no se respeten los derechos humanos, conlleva la pérdida de legitimidad del Estado. En palabras de Javier Llobet: “La base de la legitimación en un Estado de derecho es que respeta la dignidad de la persona de aquellos que no respetan la de los otros”.⁵

En los términos en los que se ha desarrollado el debate legislativo, la amplitud de la definición de delincuencia organizada es preocupante. Pido centrarnos en la realidad mexicana que ustedes conocen bien. Para el Centro Prodh, la experiencia acumulada en el trabajo de defensa de casos ha sido aleccionadora. Tanto en el conflicto social que estalló en Oaxaca en 2006, como en la violenta represión perpetrada

⁵ *Derecho procesal penal II. Garantías procesales*. Costa Rica, EJC, 2005.

en Atenco ese mismo año, las procuradurías del Estado de México y en Oaxaca no titubearon en acusar a integrantes de movimientos sociales, que fueron detenidos en *razzias*, como miembros de la delincuencia organizada para justificar detenciones ministeriales prolongadas en las que se violentaron gravemente derechos humanos, documentadas por el Centro Prodh y otras muchas organizaciones.

Lo anterior debe llevarnos a una reflexión: ¿la imputación de delincuencia organizada será objeto de control judicial?, ¿se puede asegurar, sabiendo que acota las garantías procesales de imputado, que no abusará el Ministerio Público de acusaciones donde se impute la pertenencia a la delincuencia organizada? En un país donde a menudo la justicia se instrumenta para fines políticos, ¿no constituye la reforma un nuevo factor de riesgo para las personas que han encontrado en los movimientos sociales el conducto para plantear demandas legítimas, olvidadas por los partidos tradicionales?

Si no podemos responder a estas preguntas, al menos sirven para ilustrar los razonamientos surgidos desde la praxis de las organizaciones de derechos humanos.

Conclusión

Termino estas palabras con una reflexión que apela a la memoria. En los autos de la causa penal 272/68, seguida ante el juez primero de Distrito en Materia Penal del Distrito Federal, se pueden encontrar pruebas sumamente peculiares y sugerentes. Por ejemplo, un parte informativo de fecha 27 de

agosto de 1968, en donde la policía reporta una manifestación llevada a cabo y en la que el inculcado había exigido que la voz del pueblo fuera escuchada. Con probanzas como esa, el Ministerio Público pretendía persuadir al juez para que éste dictara auto de formal prisión, acusando al inculcado de los delitos de invitación a la rebelión, asociación delictuosa, sedición y ataques a las vías de comunicación, entre otros. A la postre, la formal prisión sería dictada por el juez. Detengámonos en la peculiaridad del material probatorio: para el ministerio público y el juez, un reporte policiaco sobre los discursos pronunciados en una asamblea pública era indicio de responsabilidad penal. No podía ser de otra manera: en la lógica del régimen autoritario, la persona inculpada en esta causa era un enemigo del Estado y, en consecuencia, sus garantías procesales podían socavarse en aras de hacerle sentir el rigor del poder punitivo del Estado e inhibir su actividad y la de sus compañeros. Si para ello era preciso fabricar constancias o dar valor probatorio a indicios irrelevantes, el Estado lo hacía.

El nombre del procesado del juicio al que me refiero es el mismo que hoy nos congrega: Heberto Castillo. Las vicisitudes enfrentadas por el ingeniero durante el proceso que se le siguió por su participación en el Movimiento Estudiantil de 1968 son relatadas por él mismo en su libro *Libertad bajo protesta*.

Ese testimonio, como el de muchos otros hombres y mujeres que enfrentaron procesos penales en ese periodo y durante la mal llamada “guerra sucia”, deberían bastar para

prevenirnos de las consecuencias implícitas en la caracterización de un sector de la sociedad como enemigo del Estado. En el derecho penal del enemigo —lo hemos dicho antes— a la persona procesada se le despoja de su dignidad mediante la restricción de sus garantías procesales. Con ello se vulnera el principio de igualdad ante la ley y se desvirtúa el objeto del derecho penal.

La reforma al sistema de justicia es necesaria. Como Centro Prodh, hemos insistido en que su trascendencia merece una revisión exhaustiva del proyecto que encuadre el tema en el marco que le es propio: el de los derechos humanos. Hemos exigido, también, que sean tomados en cuenta los estándares internacionales en materia de debido proceso y acceso a la justicia, bajo el principio de igualdad. Creemos que es posible alcanzar una reforma que amplíe y garantice derechos, sin que ello amenace las labores de seguridad del Estado: un sistema de justicia basado en el respeto a los derechos humanos está mejor capacitado para reunir información verídica, concluir investigaciones exhaustivas y determinar con mayor certeza la culpabilidad o inocencia de quienes son juzgados.

Desde la sociedad civil, apelamos al Senado de la República para que la transformación del sistema de justicia garantice y amplíe derechos, para que evite restringirlos o ponerlos bajo amenaza. Todavía estamos a tiempo.

La reforma judicial desde la perspectiva del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados

ANDRÉS LOZANO

Antes que nada quiero agradecer la invitación que nos hace la Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C., el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O. P.”, A. C. y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para compartir este espacio de reflexión y análisis sobre el proceso legislativo que ha iniciado el Congreso de la Unión, en torno a las reformas al sistema de justicia penal y de seguridad pública en nuestro país.

Lo anterior me permite poner a consideración de ustedes la visión del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con respecto a estos temas, reflejados, en primer término, por un conjunto de iniciativas presentadas en el marco de los trabajos de la Reforma del Estado y, en segundo lugar, por la Reforma Judicial, recientemente discutida y aprobada en la Cámara de Diputados. Es importante hacer notar que esta reforma debe considerarse de manera integral, pues no podrá entenderse si se analizan cada una de sus partes por separado. Por lo tanto, plantearé los alcances, límites y pendientes que consideramos que deben acompañar a esta reforma de carácter estructural.

El sistema de procuración e impartición de justicia se encuentra agotado. Este modelo no satisface a las víctimas ni a los procesados y se caracteriza por sus altos índices de impunidad y violación sistemática a los derechos humanos.

Los agentes del Ministerio Público intentan realizar la investigación de los delitos sin salir de sus oficinas, manteniendo un contacto “escrito” con los agentes de la policía judicial, a lo que habrá que agregar las “cuotas de terminación de expedientes”, donde se premian mensualmente las consignaciones, los no ejercicios de la acción penal y, por otro lado, se sancionan las investigaciones sin concluir. Estas políticas permiten que los ministerios públicos privilegien la consignación de casos fáciles, dejando a un lado las averiguaciones que demandan una investigación seria; es decir, se premia la cantidad y no la calidad de la investigación.

En el caso de los juzgados penales, nos encontramos con enormes muros de expedientes cosidos a mano y carentes de tecnología de registro; los acusados presencian su proceso llevado en ausencia del juez, a través de la “reja de prácticas” y observan las actividades de una burocracia judicial ajena al procedimiento penal. A lo anterior se suma una defensoría pública deficiente por la carga excesiva de asuntos, además de estar en desigualdad económica y de recursos materiales frente al Ministerio Público.

En las prisiones la situación es bastante desalentadora: cerca de 50 por ciento de la población penitenciaria permanece en espera de una sentencia, persiste el hacinamiento, la corrupción, los castigos ilegales, la falta de fuentes de traba-

jo, la violencia, la deficiencia en los centros escolares y la falta de capacitación.

Esto implica violar derechos fundamentales, tanto de la población interna, como de los empleados y directivos, quienes realizan sus funciones en condiciones muy difíciles y riesgosas. En estas condiciones, no podemos esperar que los internos que viven en las prisiones logren una adecuada “reinserción social”. Los centros de máxima seguridad deberían estar reservados para los delincuentes que con su actuar han ofendido gravemente a la sociedad, o para aquellos que, debido a su poderío económico o influencia con otras bandas delictivas, pueden evadirse de un centro de reclusión de media o mínima seguridad.

Sin embargo, en los últimos tiempos hemos visto cómo luchadores sociales —que no representan un peligro para la comunidad— han sido internados en los centros federales de máxima seguridad, sin cumplir con el perfil criminológico que se requiere para ello, únicamente, por disentir con las políticas sociales y económicas o, simplemente, por no estar de acuerdo con un gobierno.

En materia de seguridad pública, la situación no es menos dramática: la inseguridad se ha convertido en la principal preocupación de la ciudadanía, pues las instituciones encargadas de prevenir y perseguir los delitos se encuentran totalmente rebasadas, no obstante haberse creado un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta situación provocó que la Policía Federal Preventiva fuera creada con un número importante de elementos provenientes del ejército, conce-

diendo a las fuerzas armadas un papel preponderante en la lucha contra el crimen organizado.

La respuesta gubernamental ha sido sólo un discurso de mano dura que busca aumentar indiscriminadamente las penas, sin resolver los problemas estructurales de fondo; muestra de ello son un grupo de iniciativas en materia de seguridad pública y justicia enviadas al Senado de la República por Felipe Calderón que, de hecho, otorgan mayores facultades discrecionales a las autoridades federales y reducen los derechos humanos y las garantías constitucionales de los probables responsables. Estas iniciativas son producto de la desesperación evidente ante la incapacidad de las policías federales para contener la criminalidad, ya que proponen continuar con un listado arbitrario de delitos graves sustentado en criterios desconocidos como: otorgar facultades al Ministerio Público para decretar arraigos, intervenir comunicaciones privadas y realizar cateos, sin autorización judicial; otorgar facultades a las policías para ingresar a los domicilios sin orden de cateo (y hasta proponen la implementación de la prisión vitalicia o cadena perpetua).

Ante la gravedad de la situación por la que atraviesa nuestro país y debido al embate de la delincuencia organizada, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó un paquete de siete iniciativas respecto de los temas de seguridad pública y justicia, contenidos en nuestro proyecto de reforma del Estado.

La primera tiene que ver con la implementación del proceso penal acusatorio. Consideramos que es fundamental modernizar la justicia penal mediante un sistema con una ten-

dencia acusatoria, que respete el principio fundamental de la presunción de inocencia.

Se buscaron implementar nuevas técnicas para que los tribunales las utilicen en el procedimiento penal, a través de los principios de oralidad, inmediatez, contradicción, publicidad, concentración e igualdad entre las partes; proyectando ese cambio en la forma en que los órganos de procuración y administración de justicia realizan, por un lado, la investigación de los delitos y la preparación de las pruebas de la acusación, y por el otro, el desarrollo del proceso.

Propusimos que, durante el proceso penal, al imputado sólo podrán imponérsele las medidas precautorias indispensables. La prisión preventiva únicamente podrá dictarse cuando otras disposiciones cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del procesado en el juicio, el adecuado desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, los testigos y la comunidad. La determinación de la prisión preventiva debe ser validada por el juez cada tres meses, comprobando que no se haya desvanecido los requisitos del auto de término constitucional.

Para garantizar la independencia e imparcialidad de los poderes judiciales, propusimos establecer un fondo único que se integraría con aportaciones federales y locales. A tal efecto, dentro del presupuesto de egresos de la federación, se deberían considerar las asignaciones que cada año se suministraran a dichos poderes.

Por otro lado, propusimos establecer la seguridad pública como garantía constitucional, de tal manera que los habitan-

tes del país puedan ejercer su derecho a vivir libres de violencia e inseguridad.

Se propuso formular una estrategia de prevención social de los delitos e implementar sistemas que hicieran confiable la estadística oficial y transformaran las corporaciones policíacas en instituciones sólidamente capacitadas, profesionales y eficaces.

En esta iniciativa, se planteó que el Congreso de la Unión estableciera las directrices bajo las cuales debería funcionar el Sistema Nacional de Seguridad Pública y, posteriormente, evaluara el cumplimiento de los lineamientos establecidos por la ley.

En este marco, propusimos que los gobiernos municipales, estatales y del Distrito Federal, tuvieran la facultad de emitir sus normas en materia de seguridad pública, en las cuales se precisara como requisito fundamental que los agentes de policía, ya sea de prevención o de investigación del delito, fueran sometidos a un proceso de certificación.

Otro tema de suma importancia es el combate a la delincuencia organizada. Dado su carácter transnacional, ha sido identificada por varios autores como un “sistema económico clandestino” con ingresos que sobrepasan el producto nacional bruto de algunas naciones. Uno de sus componentes principales, el narcotráfico, arroja por sí mismo ganancias exorbitantes, e implica la evasión fiscal y las prácticas comerciales restrictivas para eliminar la competencia.

Estas organizaciones practican también el comercio ilícito de armas, el uso de la fuerza física y la corrupción, generando la pérdida de la seguridad, lo que representa una amenaza a

la estabilidad de nuestro país y constituye un ataque frontal al Estado mexicano. Es por ello que, dentro del conjunto de iniciativas que presentamos, destacan dos: 1) la creación de la figura de los jueces especializados en delincuencia organizada, que permitiría disminuir el índice de impunidad de estos delitos y, en consecuencia, habría una disminución de los mismos; 2) la figura del procedimiento de extinción de dominio que tendría la finalidad de atacar la estructura financiera de las bandas del crimen organizado.

Por otro lado, no se puede negar que las instituciones de procuración de justicia se encuentran actualmente en una crisis de falta de legitimidad, confianza e independencia; por ello, consideramos fundamental lograr la autonomía del Ministerio Público. Diversos estudios en la materia indican que la percepción general de la población respecto de los procuradores es, precisamente, que se encuentran al servicio de un presidente o de un gobernador, y no de la ciudadanía.

Por lo tanto, la iniciativa pretendía dotar al Ministerio Público de la Federación de autonomía de gestión y financiera. Consideramos que, mientras el Procurador General de la República siga atendiendo la línea política del titular del ejecutivo, será muy difícil que podamos contar con un Ministerio Público autónomo y eficiente. En este sentido, propusimos medidas alternativas de resolución de conflictos con doble intención: agilizar el desempeño de los tribunales y establecer que la instancia penal sea la última a la que se recurra.

Asimismo, propusimos hacer reformas al sistema penitenciario, pues consideramos que las cárceles son lugares donde

sistemáticamente se violan los derechos humanos de las personas que se encuentran sujetas a proceso. Es impostergable modificar el artículo 18 constitucional, a fin de permitir que los reclusos ejerzan los derechos humanos que les consagra nuestra Carta Magna.

Sin embargo, la transformación del sistema penitenciario no sería posible si éste permanece bajo el control absoluto del poder ejecutivo. Por lo tanto, se propuso limitar la facultad de éste únicamente a la administración de prisiones, y otorgar la facultad de ejecutar lo juzgado al propio poder judicial, creando la figura de jueces de ejecución de sentencias.

Por supuesto que esta modificación obligaría al poder judicial a especializar al personal que se ocuparía de esta función, y a capacitarlo en materias como la psiquiatría, psicología criminal, penitenciarismo, victimología, estudio sistematizado de los documentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos de los sentenciados, su forma de trato y tratamiento, y la estadística y ejecución penal, entre otras.

Los temas enunciados fueron incluidos en las iniciativas presentadas por el PRD entre julio y octubre del año pasado, ante el pleno de la Cámara de Diputados. Desafortunadamente, no todos ellos fueron aprobados, en virtud de la especial conformación de las fuerzas políticas en ella, a la cual me quisiera referir. De los 500 legisladores, las tres grandes fuerzas políticas cuentan con 440 diputados; de ellos, el PAN cuenta con 207 que representan 41.4 por ciento; el PRD cuenta con 127 que representan 25.4 por ciento; y el PRI cuenta

con 106 diputados, que representan 21.2 por ciento. Esto significa que, por sí solo, el PRD, no cuenta con los 332 diputados requeridos por la ley para aprobar una reforma constitucional. Sin embargo, es de hacer notar que el PAN —que es la mayor fuerza política dentro de la Cámara— sí cuenta con el número suficiente de diputados para bloquear cualquier propuesta constitucional que pretendan hacer los demás grupos parlamentarios.

Partido	Diputados	Porcentaje
PAN	207	41.4
PRD	127	25.4
PRI	106	21.2
PVEM	17	3.4
Convergencia	17	3.4
PT	11	2.2
Nueva Alianza	9	1.8
Alternativa	5	1.0
Sin partido	1	0.2
TOTAL	500	100

No obstante lo anterior, logramos incluir en la reforma varios puntos fundamentales, mismos que se mencionan a continuación:

- Se establecieron las bases y los principios que debe regir el sistema penal acusatorio, que se materializará en lo que se han denominado “juicios orales”.
- Se precisaron los derechos de las personas imputadas, entre los que destaca el principio de presunción de inocencia.
- Se establecieron medidas alternativas de resolución de conflictos.
- Se sustituyó el concepto de “readaptación social” por el de “reinserción social”, por considerar que define mejor la transición de vivir en prisión a vivir en libertad.
- Se suprimió la facultad del poder ejecutivo de ejecutar las sanciones penales y ésta se otorgó al poder judicial, para lo cual se deberá crear la figura de jueces de ejecución.
- Se elaboró una definición constitucional de seguridad pública.
- Se logró que las instituciones de seguridad pública fueran únicamente de carácter civil.
- Se establecieron nuevas bases para el Sistema Nacional de Seguridad Pública relativas al registro y certificación de las policías en los tres órdenes de gobierno.
- Se creó el procedimiento de “extinción de dominio jurisdiccional y autónomo” en materia penal, el cual procederá en casos de delincuencia organizada con la finalidad de atacar su estructura financiera.
- Se estableció la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población, asegurando las

condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores; es decir, que los defensores públicos tendrán las mismas prestaciones económicas que los agentes del ministerio público.

Sin embargo, y a pesar de que logramos que los puntos anteriores integraran la reforma, estamos lejos de considerar que eso haya sido un éxito, pues existen algunos temas que nos causan una gran preocupación. Desde un inicio no fuimos partícipes de su inclusión en el texto de la constitución, debido a que nos alarma el mal uso que las autoridades federales puedan hacer de ellos.

La fracción del PAN logró introducir en la constitución una definición de “delincuencia organizada” tan laxa, que fácilmente puede utilizarse para configurar un régimen particular para los luchadores sociales, a quienes se impute su pertenencia a ésta. Esta circunstancia, grave por sí misma, es aun más preocupante si se considera que, en la historia reciente de nuestro país, los conflictos sociales se han intensificado, lo que ha generado que la cifra de presos políticos aumente considerablemente. Prueba fehaciente de esta afirmación son los trágicos hechos de Oaxaca, donde numerosos participantes en las manifestaciones realizadas en la ciudad capital fueron víctimas de detenciones arbitrarias, amenazas, violencias y actos de intimidación.

Los hechos de 2007 nos muestran que aún queda mucho por hacer para garantizar la adecuada protección de los defensores sociales, pues siguen expuestos a la criminalización

de sus acciones, a la descalificación o a la limitación de sus actividades. Mientras tanto, los agentes del Estado responsables por estos actos continúan gozando de gran impunidad.

Los organismos internacionales de derechos humanos han documentado casos en los que, por motivos más políticos que jurídicos, dolosamente se acusa a luchadores sociales, dirigentes campesinos, indígenas, ambientalistas, defensores de derechos humanos e inclusive periodistas de pertenecer a la “delincuencia organizada”. Muestra de cómo el Estado manipula el concepto de delincuencia organizada para reprimir la lucha social, es la sentencia de 67 años a los dirigentes de San Salvador Atenco, que contrasta con los 40 dados a los que condenaron a Mario Aburto, supuesto asesino de Colosio, o a los 13 a los que fueron sentenciados narcotraficantes del nivel del Güero Palma, del Chapo Guzmán o de Benjamín Arellano Félix.

No hay que confundir, en el PRD no defendemos a los delincuentes, al contrario, deseamos que se aplique todo el rigor de la ley a los narcotraficantes, a los que corrompen a nuestros menores y los utilizan como carnada sexual para los turistas, a los tratantes de blancas y a todos los demás delincuentes que atentan contra la sociedad. Pero en lo que va de este régimen, no se constata que haya una efectiva lucha contra la delincuencia organizada, y se confirma, en cambio, la tendencia a reforzar el marco legislativo que restringe las libertades, así como la represión de las legítimas demandas de los movimientos sociales. El discurso oficial enfatiza la necesidad de enfrentar eficazmente al crimen y garantizar la segu-

ridad pública, pero deja de lado lo relativo a la protección de los derechos humanos. Queremos evitar a toda costa que se tergiverse el significado de la ley para reprimir a los ciudadanos que no están conformes con un determinado gobierno, que se repitan los presos y desaparecidos del 68, las víctimas del halconazo y el fracaso rotundo de la fiscalía creada para investigarlos. Debido a ello, nuestro grupo parlamentario logró incluir en las consideraciones del dictamen, mas no en el texto constitucional, que:

Las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada, están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad, y de ninguna manera podrán usarse para otras conductas, lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas en contra de luchadores sociales o a las personas que se opongan o critiquen a un régimen determinado.

Otro tema que nos causa gran preocupación tiene que ver con la facultad otorgada a las policías para ingresar, sin orden judicial a un domicilio, cuando exista una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se persiga materialmente al inculpado. Resulta increíble que esto haya sido incorporado en la constitución cuando ya se tenía pleno conocimiento del grado de corrupción que han alcanzado los diversos cuerpos policiacos. Todos los días, al abrir los diarios

nacionales, nos encontramos con noticias de que integrantes de una corporación policiaca han sido desenmascarados como parte de alguna organización criminal, o ejecutados por tener nexos con la delincuencia organizada.

Algunas objeciones a la reforma penal constitucional: ¿democracia o autoritarismo?

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

Agradezco a la Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C.—un nombre respetable, que hace homenaje a un eminente mexicano—, al Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O. P.”, A. C., y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal la invitación que me hicieron para participar en este foro. Considero esta oportunidad como un privilegio para concurrir en el examen de un tema relevante, que merece la mayor atención, y para compartir esta mesa de análisis con distinguidos conferenciantes bajo la conducción de don Miguel Concha.

El proceso de reforma: una propuesta ambigua

Como he manifestado en otras ocasiones, sería injusto y ligero emitir un juicio global sobre la reforma constitucional en materia penal adoptada en jornadas abrumadoras de diligencia legislativa: apenas 72 horas entre la aprobación del dictamen de los diputados, el lunes 10 de diciembre de 2007, y la aprobación del dictamen de los senadores, el jueves 13 del mismo mes (aunque reconozco el tiempo previo

de trabajo preparatorio). La reforma acogida por la Cámara de Senadores al final de dicho año ha sido el producto de numerosas iniciativas de diputados pertenecientes a diversas fracciones parlamentarias, que consideraron algunos aspectos del proyecto del Ejecutivo de marzo de 2007 e incorporaron, por cuenta propia, muchos otros. La versión adoptada por el Senado, con base en el texto enviado por la Cámara de Diputados —al que los senadores hicieron escasos cambios, de menor importancia—, recibió el voto favorable de la mayoría de los integrantes de ambos cuerpos legislativos. Hubo debate y voto desfavorable, minoritario, acerca de algunas cuestiones que revisten gran trascendencia. Otras, no menos importantes, quedaron fuera de la deliberación final.

Una reforma jurídica que se propone abarcar tan amplio horizonte debiera fundarse en un diagnóstico realista, objetivo, cuidadosamente elaborado de los problemas que se propone enfrentar; así como en un examen riguroso y convincente sobre la imposibilidad de resolverlos pese a la voluntad de hacerlo —si es que existe esa voluntad, de verdad—, con base en la normativa existente. Esto último no suele figurar en los procesos de reforma en nuestro país; lo primero se hizo, con mayor o menor detalle, en las diversas iniciativas que condujeron a los cambios aprobados en diciembre de 2007. El diagnóstico se resume en algunos factores (impunidad, corrupción, incompetencia y envejecimiento del marco regulatorio de la justicia penal) que afectan gravemente la seguridad pública y la justicia penal. Así lo ex-

presan esas iniciativas, los dictámenes que sobre ellas se hicieron y los debates consecuentes, a lo que podría sumarse la conciencia pública.

Ahora bien, los cambios constitucionales adoptados en la primera etapa de trabajo del Constituyente Permanente son, a mi modo de ver, ambiguos; no ofrecen un panorama unitario que permita el juicio global al que antes me referí.

La reforma presenta aspectos positivos, que difícilmente se podrían cuestionar y que implican pasos adelante en el enjuiciamiento penal, a condición —claro está— de que existan los medios, la decisión, la experiencia y la normativa necesarias para trasladarlos de las palabras a los hechos. Me refiero, entre otros puntos, a los principios del proceso y a los derechos del inculpado y de la víctima.

También existe la reiteración de mandamientos que desde hace tiempo se hallan vigentes y cuyo cumplimiento no se ha logrado en forma satisfactoria. Por ejemplo, la constitución ordena que el juicio del inculpado sea público —tanto la declaración preparatoria como la audiencia de fondo—, lo que implica inmediación y oralidad. Otro tanto disponen las normas secundarias vigentes. Obviamente, el juicio por audiencias exige que se disponga de una infraestructura adecuada —auténticas salas de audiencias, de las que hoy carecemos—, y la oralidad procesal requiere determinada formación y ciertas aptitudes, que no hemos fomentado.

Coincido en buena medida con las opiniones favorables y el voto aprobatorio emitidos acerca de estos temas, que suscitan coincidencias esenciales. Y difiero de las solucio-

nes adoptadas en otras materias, que generan riesgos muy graves para los derechos humanos y para la buena marcha de la procuración e impartición de justicia. Por eso he manifestado —y lo reitero— que la reforma se asemeja a un vaso de agua fresca, llamado a aliviar la sed, en el que se hubiesen depositado algunas gotas de veneno. Habrá que ver los resultados de la ingestión de esa mezcla de agua potable y veneno sobre la fisiología de la República y sus instituciones jurídicas, en un ámbito tan delicado como es la justicia penal. En ésta quedan frente a frente el Estado omnipotente, que enarbola la bandera de la defensa de la sociedad y el combate contra el crimen, y el sujeto inculcado, titulado como “enemigo social”. Entre ambos adversarios media el orden jurídico, que puede ser garantista o devastador.

Sugiero a quienes escuchen estos comentarios o lean las líneas que transcriban mis palabras, que no analicen las razones que ahora expongo únicamente a la luz del valor que pudieran tener —si tienen alguno— desde una perspectiva teórica o conceptual. Hay que calar más hondo. Conviene que estos temas se examinen a la vista de las circunstancias específicas de nuestro medio, de la realidad cotidiana, de la actuación verdadera de los instrumentos de justicia penal. No se trata de una reforma en los textos, sino de un cambio normativo que deberá proyectarse sobre la vida misma y que lo hará a partir de los datos que la realidad suministra. Entonces, miremos por encima de nuestros sueños. Recordemos la realidad y exploremos la aplicación de las novedades normativas en el mundo de los hechos, no apenas en el universo de los discursos y las promesas.

Pasado y presente, ¿futuro?

Heredamos una tradición liberal y democrática instalada en la reforma penal proveniente del siglo XVIII. Sobre esta base construimos, en el curso de dos siglos, lo que hemos llamado un sistema de justicia penal democrática. Hoy día, ésta se halla en riesgo. Hemos iniciado retrocesos muy notorios y corren peligro los derechos y las garantías de las personas —precisamente donde deberían hallarse mejor asegurados—, bajo el pretexto de que no son compatibles los derechos humanos, por una parte, y la seguridad pública, por la otra. Este dilema entraña, por supuesto, una gran falacia y conduce a lo que he calificado como “guantanamoización” de la justicia penal.

¿Qué ha ocurrido en las últimas décadas? La delincuencia ha ganado terreno. Este avance de la criminalidad se presenta tanto en lo que respecta al crimen tradicional como al evolucionado, desarrollado u organizado. Uno y otro quebrantan severamente la paz de la sociedad y afectan los bienes de sus integrantes. Se han replegado los medios de control social de la conducta que no tienen naturaleza represiva. No arrojan los resultados preventivos que alguna vez produjeron. Me refiero a la familia, la escuela, la Iglesia, las organizaciones sociales en general. Además, las instancias tradicionales y oficiales de prevención y persecución del delito han envejecido —en amplia medida— y no consiguen ganar la batalla al crimen y devolver la tranquilidad a los ciudadanos.

Todo esto genera una situación deplorable, que también se puede expresar en pocas palabras: desesperación y exasperación sociales, que ejercen presión sobre el discurso y las iniciativas de los Estados y arraigan en las tentaciones autoritarias de muchas instancias del poder público en el mundo entero. Éstas invocan la necesidad de actuar con “mano dura”. Tal expresión, interpretada en los términos que generalmente prevalecen, anuncia la decadencia de las libertades, los derechos y las garantías. Se quiere conseguir con el sacrificio de éstas lo que se debería alcanzar con el empleo de la ciencia, la técnica y la capacidad profesional. Perdemos de vista que el orden jurídico de la democracia, debidamente aplicado, permite enfrentar la criminalidad con firmeza y eficiencia y atender la demanda de la sociedad sin desmontar el Estado de derecho e iniciar un camino extraordinariamente peligroso hacia un horizonte opresivo. El remedio propuesto resulta peor que la enfermedad. No cura ésta y agrega otros males.

Flexibilización en la intervención penal del Estado

En seguida me referiré solamente a algunos aspectos cuestionables de la reforma aceptada en los últimos días del año 2007. Obviamente, hablo a título personal. Doy mi propio punto de vista, acertado o erróneo. No lo hago —y no acostumbro hacerlo— en representación de alguna institución y, mucho menos, en nombre de un sector, de la sociedad entera o de la nación mexicana. Dejo este privilegio a otras voces.

Reconozco que será muy difícil, o acaso imposible, dar marcha atrás a estos desaciertos. Pero considero preciso insistir en los problemas que se hallan a la vista. Ojalá que el cuestionamiento social —que crecerá cuando aparezcan los malos resultados, a través de experiencias lamentables— permita recuperar dentro de algún tiempo el rumbo de la justicia penal democrática en lo que toca a estos extremos (porque ya dije que hay otros desarrollos positivos) y rectificar los errores que estamos a punto de consagrar en las normas de la Constitución, nada menos.

Desde hace varios años (sobre todo a partir de una autoridad iniciativa del Ejecutivo Federal, planteada en 1997, que estuvo a punto de introducir en México el juicio penal en ausencia) se ha pretendido “flexibilizar” el ejercicio de la acción penal. Para facilitar la consignación de los presuntos responsables —¿o presuntos inocentes?— se aduce que corresponderá al juez, no al Ministerio Público, valorar a fondo si efectivamente se ha cometido un delito y si determinada persona es responsable de éste. Por ello no hay que exigir demasiado trabajo probatorio al Ministerio Público ni pretender la comprobación plena del cuerpo del delito —o de los elementos del tipo penal, que para el caso es lo mismo— como condición del ejercicio de la acción penal. Bastará con pruebas ligeras, indiciarias.

Obviamente, corresponde al juez, no al Ministerio Público, dictar sentencia y resolver acerca de la responsabilidad del procesado, siempre en la inteligencia de que ha tenido justificación, sentido o fundamento la realización de un proceso. Esta misión judicial se halla en la entraña del sistema acusatorio

pero, de ninguna manera, suprime la obligación del Ministerio Público de investigar con profundidad los hechos de que tiene conocimiento y acreditar, con pruebas persuasivas, que efectivamente se ha perpetrado el delito y que por ello es pertinente intervenir en el ámbito de libertad de una persona, poner en movimiento la maquinaria judicial e instar la apertura del proceso. Si no es así, se corre el riesgo de incurrir en un atropello. Es obvio que esto no significa que el juez quede atado por las pruebas practicadas por el Ministerio Público; si hay elementos que justifiquen emprender el proceso, el tribunal deberá atenerse a las pruebas desahogadas ante su jurisdicción con observancia de la inmediatez, la oralidad y la publicidad.

Los partidarios de la flexibilización planteada en la reforma (¡flexibilidad en la afectación de los derechos de un ciudadano!) sostienen que las actuales exigencias probatorias a cargo del Ministerio Público —que califican como excesivas— determinan que la averiguación previa se convierta en un juicio y entorpecen la persecución de los delitos. Este argumento me parece insostenible. No puedo aceptar que se someta a proceso a un ciudadano —bajo las banderas de la “presunción de inocencia” — sin que exista una acreditación rigurosa, puntual y suficiente de que hubo delito (cuerpo del delito o elementos del tipo penal) y de que haya probable responsabilidad. Si ocurriera otra cosa (como ocurrirá, si nos atenemos a los términos de la reforma, interpretada como lo sugieren los dictámenes elaborados en las Cámaras de Diputados y de Senadores) se convertiría en realidad cotidiana un dicho popular: “A nadie se niega una consignación, una orden de

aprehensión o un auto de formal prisión; al fin y al cabo, el juicio final establecerá la verdad”.

Nueva relación entre el Ministerio Público, la policía y el ciudadano

Hay otro motivo de alarma en la reforma aprobada en diciembre de 2007. Me refiero a la “nueva relación” que se ha querido crear entre el Ministerio Público y las policías que participan en la investigación; en realidad, esa novedad desconcertante desembocará en una nueva relación entre la policía y los ciudadanos.

Hasta hoy —y desde 1917, gracias a la previsión del Congreso Constituyente— el artículo 21 de la ley suprema ha dispuesto que la policía se sujete a la autoridad inmediata del Ministerio Público. Éste responde —o debería responder, orgánica y funcionalmente— por el desempeño de la policía. Para que lo haga, existe un vínculo constitucional expreso. Desde luego, ni el Ministerio Público ni la policía cumplen siempre, con la puntualidad que los ciudadanos queremos, su papel en ese binomio de autoridad de cuyo buen desempeño depende que haya justicia o que se consume una injusticia. Pero las deficiencias que puedan existir no se resolverán con la abolición de un control que no sólo atañe a la conveniencia administrativa, sino sobre todo a las garantías de los individuos.

La reforma señala que el Ministerio Público ejercerá mando sobre la policía y conducirá la investigación. Esta norma corre el riesgo de naufragar en el mar de los buenos deseos.

Si el Ministerio Público no tiene superioridad jerárquica sobre la policía, difícilmente conseguirá que ésta acepte sus indicaciones y conduzca la investigación como aquél determine. Se habrá roto el frágil lazo de juridicidad que hoy día establece los deberes del Ministerio Público y de la policía, conforme a la letra de la Constitución. La independencia orgánica de las corporaciones policiales llevará pronto a una independencia funcional. Lo que necesitábamos —y que la reforma de 2007 soslaya— era la autonomía constitucional del Ministerio Público. Lo que se plantea, en cambio, es la simiente de una autonomía de la policía.

Mas aun, la reforma y los dictámenes explicativos sostienen que corresponderá a los legisladores ordinarios, federales y locales, decidir el emplazamiento orgánico de la policía: ¿en las procuradurías de justicia?, ¿en una dependencia a cargo de la seguridad pública?, ¿en una instancia de otra naturaleza? Hace unos años se “rebautizó” constitucionalmente a la policía auxiliar del Ministerio Público. Entonces se retiró el calificativo de “judicial” y quedó la palabra “policía”, a secas. La explicación de este cambio banal fue la necesidad de mejorar el desempeño de la policía. Por supuesto, éste no tiene que ver con el nombre de la corporación. El único resultado de aquella reforma ha sido la anarquía terminológica. Ahora se habla de policía “ministerial”, “judicial”, “investigadora”. Esta dispersión no tiene gran relevancia. La puede tener, en cambio, la heterogeneidad —o anarquía— que la reforma propicia en una cuestión crucial: ¿cómo se organizará, nacionalmente, la policía investigadora?

Hacia un doble sistema penal: relativización de los derechos y las garantías

En seguida me ocuparé de una de las cuestiones más debatidas de la reforma, que, sin embargo, salió adelante a pesar de los argumentos y los temores que se han expresado desde hace por lo menos dos lustros: el régimen jurídico acerca de la delincuencia organizada. Seríamos ingenuos si ignorásemos el auge que ha cobrado esta criminalidad y los daños que causa. Actuaríamos irresponsablemente si privásemos al poder público de los medios legítimos para combatir la criminalidad —toda la criminalidad— y proteger a la sociedad. Pero también actuaríamos con ingenuidad e irresponsabilidad si expidiéramos —y lo estamos haciendo— una legislación regresiva, poblada de penumbras, que implica grandes pasos atrás en el desarrollo del Estado de derecho y de la justicia penal democrática.

En 1996 consumamos un severo desacierto. Tiene nombre: Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. ¿Cuál es el problema? Digámoslo brevemente: ese ordenamiento, con antecedentes y equivalentes en muchos países, bifurca el orden jurídico penal. Instala una justicia penal paralela, extraordinaria o excepcional —así se dice—, al lado de la justicia penal ordinaria o tradicional. Muchos analistas examinan este punto con demasiada prisa o excesiva benevolencia. Debería ser estudiado en el marco de una larga dialéctica que aquí desemboca y que desde aquí inicia una nueva etapa, erosionante para los derechos y las garantías recogidos en la

normativa procesal penal común. Se han *relativizado* los derechos y las garantías en el escenario del enjuiciamiento penal.

Hace más de diez años, cuando se planteaba la adopción de ese ordenamiento, lo cuestioné con una referencia cinematográfica. La ley de marras —dije entonces y he reiterado en múltiples ocasiones— se asemejaría a *El bebé de Rosemary*, la película de Roman Polanski. En ésta, el demonio engendra un hijo en el vientre de una joven desprevenida. La intención diabólica es generar una nueva especie y dominar la Tierra. Eso mismo se puede decir —aunque el engendro no haya sido, necesariamente, tan malicioso o deliberado— de la Ley contra la Delincuencia Organizada: abre la puerta a un nuevo sistema penal, que acaba por contaminar —como ha comenzado a ocurrir en México— al régimen penal ordinario.

Se ha puesto en duda la constitucionalidad de algunos aspectos del sistema penal de la delincuencia organizada. Para cancelar el debate, la reforma del 2007 recurre al fácil expediente de “constitucionalizar” el tratamiento de aquélla. Incorpora de plano la reprobada figura del arraigo, incluye “premiaciones” a favor de los inculpados colaboradores —previa la negociación penal respectiva, se entiende—, establece modalidades diferentes de las ordinarias en materia de reclusión y ejecución de penas y concentra la materia en la competencia federal.

La reforma instala, como aportación relevante, un tipo penal de delincuencia organizada. El tipo que provee el artículo 16 es extraordinariamente amplio. Ha suscitado vigorosos reparos porque pone en riesgo —dicen los críticos— el

ejercicio de ciertas libertades fundamentales, a pesar de que los dictámenes de los legisladores sostengan lo contrario. A fin de cuentas, sólo los artículos aprobados poseen valor normativo; no lo tienen las consideraciones de los legisladores en torno a ellos, aunque puedan traerse a cuenta, como elementos de interpretación, que no vinculan *a fortiori* las decisiones del legislador ordinario o del juzgador que aplica la norma.

Negociación penal

Mencioné la negociación penal, esto es, la vía compositiva para la solución del litigio penal, que no debe correr siempre por toda las etapas del enjuiciamiento ordinario ni culminar necesariamente en una sentencia típica. Esa absorción procesal de todas las contiendas penales, que obedece a una concepción ultrapublicista de la materia, es innecesaria, inconveniente e impracticable. Es útil y justo abrir un amplio y razonable espacio a las soluciones compositivas y reservar las estrictamente judiciales para los casos en los que éstas no resultan accesibles o pertinentes.

La reforma establece, a partir de una sola expresión insuficiente, un régimen de oportunidad reglada que llegará a compartir el espacio procesal con el principio de legalidad tradicionalmente consagrado por la Constitución mexicana. Bien, pero es preciso observar muy cercanamente la marcha de estas franquicias. La composición corre en dos direcciones: vertical, cuando ocurre entre el Estado —a quien repre-

senta el Ministerio Público— y el inculpado —más bien, su defensor—, cuyas fuerzas no son equivalentes; y horizontal, cuando se presenta entre la víctima y el victimario, quienes tampoco poseen siempre las mismas fuerzas: suele haber campo para que el león prevalezca.

Todo esto obliga a cuidar celosamente la práctica de las composiciones penales, a fin de evitar, en la mayor medida posible, que los criterios de mercado se apoderen de la justicia. Preocupa, entre otras cosas, que la negociación pudiera alterar el alcance de un objetivo central del proceso penal, afirmado explícitamente por la propia reforma: el esclarecimiento de los hechos, como dice la fracción I del apartado A del artículo 20 constitucional reformado, esto es, la obtención de la verdad material o histórica. Ésta quedaría oscurecida por los pactos entre la autoridad y el inculpado, que “ponen y quitan”, convencionalmente, en la relación y las características de los hechos. También preocupa que las negociaciones alteren la correcta aplicación de la ley penal, incorporando premios y castigos de carácter sustantivo, no meramente procesal.

Reinserción y régimen especial en los reclusorios

El reformador de 2007 ha puesto las manos en el artículo 18. Hasta antes de la reforma, éste se ha referido al sistema penal y a las prisiones, señalando, entre otros extremos, cuál es la finalidad de aquel sistema y cómo debe conducirse la ejecución penal. Originalmente, la ley suprema dispuso buscar la regeneración del reo. Merced a la reforma de 1994, plan-

teó la readaptación social —concepto en boga— a través del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Otra reforma, de 2001, incluyó la cercanía del recluso con la comunidad, el medio social al que pertenece: “reintegración a la comunidad como forma de readaptación social”. La reforma de 2005 acerca de justicia integral para adolescentes (que, por supuesto, no es justicia penal) alude a “reintegración social”. De alguna manera —pero claramente— estos designios han atendido a una preocupación ética, que gravitaba sobre los deberes del Estado y los derechos del individuo, preocupación que se proyectaba, en los términos del precepto constitucional, hacia el sistema penal en su conjunto.

El Constituyente Permanente que actuó en 2007 imprimió un giro al designio constitucional en este punto: reinserción social y procuración de que el sentenciado no vuelva a delinquir. Con ello, el legislador se apartó de los textos internacionales que están vigentes en México (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos), ignoró que la readaptación social supone precisamente la preparación del sujeto para optar por una vida conforme a la ley (ejerciendo su libertad: elección, no sumisión) y no tomó en cuenta que reinserter, es decir, insertar de nuevo, tiene un sentido mecánico, no ético: significa colocar un objeto entre otros. Además, se limitó al sistema penitenciario e hizo de lado la proyección de los principios ejecutivos al conjunto del sistema penal.

Puesto que me estoy refiriendo al régimen de las prisiones, conviene tener en cuenta que la reforma ha incursionado en

la reglamentación penitenciaria (o, más ampliamente, de los reclusorios en general), con el propósito aparente de evitar cuestiones de constitucionalidad a propósito del trato a ciertas categorías de presos o a individuos determinados. El mismo artículo 18 alude a centros especiales para la reclusión de inculpados o condenados por delincuencia organizada y a medidas restrictivas de los derechos de éstos. Añade la frase “otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de ley”. Será ésta, pues, la instancia normativa que determine quiénes serán esos “otros internos” y cuáles pudieran ser las referidas “medidas especiales”. El Constituyente Permanente se ha despachado como reglamentador de prisiones, para facilitar la adopción de enérgicas restricciones de derechos sin temor a cuestiones de constitucionalidad.

Desde luego, los méritos del concepto “readaptación social” se hallan sujetos al debate público y especializado. Tratadistas muy respetables impugnan esa noción, e incluso combaten muchas expresiones —no sólo verbales, por supuesto— del régimen penal existente. Dejo de lado este animado debate, en el que otras veces he intervenido. En este caso, el error del Constituyente reside en apartarse de la terminología internacional (a pesar de las muy frecuentes declaraciones de adhesión al derecho internacional de los derechos humanos) y en atribuir al concepto de readaptación social el desastre de las prisiones. No ha fracasado la readaptación social, apenas ensayada en casos aislados —y exitosos, por cierto—; han fracasado los encargados de prisiones que conducen éstas sin miramiento alguno por los derechos

humanos e inclusive por las más elementales técnicas penitenciarias. Ahí está la raíz de los males, no en las palabras “readaptación social”, que flotan sobre los reclusorios, pero no ingresan a ellos.

Del mismo modo que he puesto en tela de juicio estos supuestos avances en materia penitenciaria, debo reconocer el progreso que significa la introducción de controles jurisdiccionales a través del juez de ejecución de penas. Alguna entidad federativa ha emprendido este camino (el Estado de México), en pos de diversas experiencias europeas y latinoamericanas. Obviamente, es necesario que se hallen a cargo de autoridades judiciales las decisiones que atañen a los derechos principales de los reclusos (por ejemplo, la aplicación de correctivos de la prisión: libertad preparatoria, remisión parcial) y las que dirimen controversias entre la administración y los internos. De ahí la pertinencia de contar, como lo promete la reforma constitucional, con jueces de ejecución de penas.

Extinción de dominio

Como dije, no es posible revisar en tan limitado espacio una reforma constitucional de tanta amplitud y trascendencia. Concluiré mis comentarios con la alusión a dos temas más: la extinción de dominio, que se ha convertido en una medida popular dentro de una sociedad lastimada por la delincuencia e irritada por la impunidad, y la negativa de reinstalación laboral de quien fue indebidamente separado de su trabajo en una institución de seguridad pública.

Vayamos a los factores en los que se sustenta la extinción de dominio, forma de desposesión o expropiación, como consecuencia jurídica de una conducta ilícita o supuestamente ilícita. Muchos delincuentes —entre ellos, obviamente, las organizaciones criminales— pretenden y consiguen obtener un lucro cuantioso como efecto de sus actividades delictivas. El móvil y el resultado tienen sentido patrimonial. Por lo tanto, es perfectamente razonable combatir ese factor y ese designio con medidas de la misma naturaleza, que además priven a los infractores de medios aprovechables para la comisión de nuevos delitos.

Es preciso, pues, afectar los recursos de los delincuentes y devolverlos o reencauzarlos en favor de la sociedad. No hacerlo implicaría impunidad y alentaría la criminalidad. No es esto lo que se discute. El debate posible y necesario gira en torno a la forma de llevar a cabo la afectación. Veamos el punto desde una perspectiva más amplia. No hay duda (salvo en algunas corrientes de pensamiento, que no convoco ahora) sobre la legitimidad de reaccionar a través de medidas punitivas frente a las más graves conductas ilícitas. Tampoco la hay —o no la había, en las horas previas a la “guantanamización” de la justicia que corre por el mundo— acerca de la necesidad de actuar en los términos del principio de legalidad penal y del debido proceso legal, condición para cualquier restricción o supresión de derechos. Lo que ahora se plantea no es la pertinencia o impertinencia de afectar fortunas mal habidas, sino el método para hacerlo en el marco del Estado de derecho, considerando que esa afectación se justifica porque el sujeto ha cometido un delito, del que provienen los recursos afectables.

El cuestionamiento de la figura de extinción de dominio obedece a que el procedimiento instituido para ello queda fuera de la ortodoxia sustantiva y procesal. En efecto, el dominio se extingue (es decir, se restringe o retira el goce y ejercicio de la propiedad) a través de un procedimiento autónomo, separado del penal, no obstante que es en éste —no en aquél— donde se investiga y resuelve acerca de la existencia del delito y la responsabilidad del inculcado. Destacaré que no es preciso acreditar la responsabilidad para que opere la extinción.

Por otra parte, quien se defienda de esta medida debe acreditar su inocencia, es decir, probar extremos tales como la legítima procedencia del bien, la buena fe con que actuó, el impedimento que tuvo para conocer la utilización ilícita de sus bienes, la imposibilidad de impedir esto último o denunciarlo a las autoridades. En otros términos: no es preciso acreditar la responsabilidad del sujeto cuyos derechos quedan afectados y se invierte la carga de la prueba en forma incompatible con los principios del debido proceso.

Retroactividad desfavorable

En cuanto a la remoción de funcionarios y negativa de reinstalación, debo recordar que esta disposición, que desembocó en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, originalmente fue el resultado de una crisis en las filas de la policía, determinada por la irresponsable readmisión de personal anteriormente removido. Esta readmisión —cu-

yas características merecen cuidadoso examen, largamente silenciado— ha tenido un elevado precio, tanto en la buena marcha de las instituciones como en el rumbo mismo de las disposiciones constitucionales.

En 1999 se modificó la Constitución para prever de manera desacertada —que entonces critiqué— la operación de un criterio de retroactividad desfavorable (contrario al principio consagrado en el primer párrafo del artículo 14 constitucional) con el objeto de legitimar la remoción de funcionarios que no satisfacían las condiciones para asumir un servicio conforme a las leyes vigentes en el momento en que ocurriera la remoción, aunque satisficieran las exigidas cuando se hizo el nombramiento.

La norma excepcional, que vulnera el principio de irretroactividad desfavorable (constitucionalizando ésta) y afecta el debido cumplimiento de las sentencias de los tribunales (que podrían fallar el asunto a favor del funcionario removido, pero no lograrían la reinstalación, sino sólo la indemnización de quien fue indebidamente separado de su cargo), se restringió inicialmente a los miembros de las instituciones policiales. La reforma incluye ahora a los agentes del Ministerio Público y a los peritos. Con esto avanza la erosión al derecho social laboral y al principio de irretroactividad desfavorable.

La hipótesis de remoción aportada por la reforma de 1999 contempló solamente a quienes no satisfacen nuevos requisitos de permanencia en el cargo. La reforma de 2007 añade un supuesto: que los servidores públicos hubiesen sido “removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus

funciones”. Entiendo que esta remoción se podría deber a decisiones administrativas —bajo régimen de responsabilidad de esta naturaleza— o jurisdiccionales. En todo caso rige la posibilidad de que una autoridad jurisdiccional falle en definitiva, a partir del recurso o medio de defensa intentado por el removido. Si este último juzgador encuentra que la separación fue injustificada, el Estado no deberá restituirlo al cargo que ocupaba y del que fue injustamente removido; sólo estará obligado a cubrir la indemnización que señale la ley. Es fácil entender el sentido “práctico” de la norma, no su sentido “justiciero”.

Conclusión

Dejo aquí mi exposición sobre algunas objeciones a la reforma constitucional emprendida en 2007. Ya dije que en ésta hay numerosos aspectos plausibles, pero la existencia de bondades y virtudes no debe llevarnos a ignorar y callar, condescendientes, la presencia de problemas como los que he mencionado. Si mi apreciación es errónea, mejor para la justicia. Si no lo es, habrá tropiezos graves y avanzaremos en una dirección errónea. Quisiera decir: en una dirección incierta. No es así: la dirección es cierta, y por ello más preocupante. En todo caso, he procurado justificar la apreciación sobre la reforma que hice en la primera parte de estos comentarios: agua y veneno. Y no se trata apenas de una formulación retórica.

MESA 3

Algunos temas específicos

La discriminación

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

La consolidación de un Estado democrático de derecho y su permanencia, requiere de una sociedad en la que la inclusión, la igualdad, la tolerancia y el respeto formen parte de los principios básicos de su convivencia diaria; sin embargo, día a día, nos enfrentamos a diversas y complejas formas de discriminación que es necesario reconocer, combatir y resolver, sobre todo al tratarse de un fenómeno que comprende:

Un conjunto muy heterogéneo de actitudes y prácticas sociales e institucionales que, de manera directa o indirecta, en forma intencionada o no, propician un trato de inferioridad a determinadas personas o grupos sociales en razón de rasgos o atributos que éstos presentan y que socialmente son poco valorados o estigmatizados.¹

Esto se traduce en prácticas que conducen ineludiblemente a omitir necesidades específicas, a hacer invisibles las deman-

¹ José Luis Gutiérrez, “Educación para la no discriminación. Una propuesta”, en *DFensor*, CDHDF. Disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfenov06edudis> (27/01/08).

das y a restringir derechos fundamentales como la libertad, la salud, la educación y el trabajo, así como las oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad.

De esta manera, la distinción, exclusión, restricción, prejuicios, estereotipos y estigmas, se conciben como escollos que afectan a toda la sociedad en su conjunto, atentando contra la democracia, ya que impiden el ejercicio y desarrollo de una ciudadanía plenamente autónoma en donde los derechos humanos sean comprendidos y valorados de manera integral, universal, indivisible e interdependiente, y en la que se construya una conciencia de respeto hacia la dignidad de cada persona.²

La relación que existe entre las prácticas discriminatorias y la reducción de libertades y oportunidades de desarrollo, debe verse como un mecanismo estructural de exclusión social y no sólo como una acumulación de actos particulares de desprecio.³ Por eso, luchar contra la discriminación es pugnar por la igualdad social y por los derechos de las personas; se

² Naciones Unidas, *Conferencia mundial de derechos humanos, declaración y programa de acción de Viena*. Disponible en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument) (05/02/08).

³ Jesús Rodríguez Zepeda, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, Colección Estudios núm. 2, 2006, p. 130. Disponible en <http://www.conapred.org.mx/Noticias/noticiasTextos/imgmmedia//E0002.pdf> (28/01/08).

trata de buscar una igualdad real y no sólo frente a la ley, lo cual es necesario para lograr una sociedad libre, igualitaria y justa.⁴

El derecho humano a la no discriminación y su regulación

Cuando hablamos de no discriminación nos referimos a una parte fundamental de la idea de justicia: una sociedad es justa cuando no existen, o al menos no son significativos, los tratos de desprecio hacia grupos completos por razón de una característica o atributo, como el sexo, la discapacidad, la edad, el origen étnico, la religión, la preferencia sexual y otros atributos que, además han sido estigmatizados y asociados con inferioridad y falta de valor.⁵

No ser discriminado es sinónimo de gozar de todos los derechos fundamentales o libertades básicas y, de esta manera, éste se constituye como un derecho humano básico para todas las personas, y como un ideal democrático de igualdad. La no discriminación es, a la vez, un derecho y un eje transversal de todos los derechos; su contenido tiene que ver con la igualdad de goce y ejercicio de todos los derechos humanos.⁶

⁴ Jesús Rodríguez Zepeda, “¿Qué es la discriminación y como combatirla?”, en *Discriminación, igualdad y diferencia política*, México, CDHDF-CONAPRED, 2007, p. 66.

⁵ *Ibidem*, p. 59.

⁶ *Sensibilización para la no discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia. Manual para el servicio público*, México, CDHDF, 2007, p. 41.

A nivel internacional este principio encuentra su fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 7º, al señalar que: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.⁷ No ser discriminado se traduce en el acceso a todos los derechos estipulados por la propia declaración.⁸

Algunos instrumentos internacionales que también garantizan el principio de igualdad y la prohibición de discriminar son:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En América Latina destacan:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Convención Americana sobre Derechos Humanos

⁷ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, véase <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm> (30/01/08).

⁸ Los párrafos 5 y 6 del preámbulo y 2.1 de la *Declaración* también contemplan el derecho a la no discriminación. Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 65.

- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”

Otros instrumentos internacionales que sobresalen son: la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Declaración de Durban); la Proclamación de Teherán, y la Declaración y el Programa de Acción de Viena (Véase anexo, pág. 132).

En el caso de nuestro país, en 2006 se reformó el artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución mexicana para incluir el derecho a la no discriminación,⁹ a través de lo que se ha denominado cláusula antidiscriminatoria,¹⁰ el cual, al constituirse como garantía individual obliga al Estado a su defensa

⁹ Decreto por el que se reforma el artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_169_04dic06.pdf (30/01/08).

¹⁰ “Artículo 1º. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.” Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1.doc> (30/01/08).

y protección. Dentro del marco legal nacional, en 2003 se publicó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, con la cual se dio origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Esta ley, en su artículo 4º, establece que *discriminación* es:

Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.¹¹

Cabe resaltar que, a diferencia de la definición constitucional, la legal hace extensivo el derecho a la igualdad real de oportunidades de las personas.

A nivel local, en julio del 2006, fue publicada la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, que daría origen al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en esta demarcación y, también, se tipificó a la discriminación su Código Penal (título décimo, artículo 206). Otras leyes locales contra la discriminación son: la Ley de So-

¹¹ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/262.doc> (30/01/08).

ciudades de Convivencia, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la Ley de Salud en el Distrito Federal. Los servidores públicos que realicen conductas discriminatorias podrán sancionarse penal, civil o administrativamente, según la gravedad y la naturaleza de sus actos.

Grupos sujetos a discriminación y su protección

En México existen grupos que, históricamente, han sido sometidos a situaciones discriminatorias —lo que los vuelve particularmente vulnerables, obstaculizándoles su pleno desarrollo en condiciones de igualdad— tales como las mujeres, los niños, las personas indígenas, con discapacidad, con orientación sexual distinta y los adultos mayores, entre otros.

Si bien es cierto que el derecho humano a la no discriminación es universal, también lo es que, dentro de la sociedad, existen ciertos grupos o colectivos humanos que son particularmente susceptibles de actos discriminatorios. Por ello, hemos de tener presente que el derecho a la no discriminación corresponde a toda persona y su regulación no sólo tiene como fin la protección de minorías (es decir, no se trata de un derecho especial de grupo o sólo de minorías). A pesar de que este derecho es más significativo y hasta imprescindible para ciertos grupos, no le quita su carácter de norma universal.¹²

Ésta es la razón fundamental por la cual se han desarrollado instrumentos y mecanismos específicos para la defensa y

¹² Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

protección de los derechos de las personas pertenecientes a estos grupos.

Asimismo, dentro de la idea de igualdad, se consideran las llamadas “acciones afirmativas” que, en sentido amplio, es la promoción gubernamental y social de la inclusión social de un grupo, a fin de lograr la igualdad de oportunidades. Un sentido más restringido tiene que ver con medidas específicas para que grupos como las mujeres y las minorías étnicas puedan estar representados en las posiciones educativas y laborales más altas y redituables de una sociedad.¹³

La discriminación en cifras

La primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005 muestra que en su mayoría, las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad perciben una gran discriminación en nuestro país.¹⁴

Ante la pregunta: “¿Usted cree que en México hay discriminación por su condición?”, opinan que sí:

- Homosexuales: 94.7%
- Personas con discapacidad: 94.4%
- Mujeres: 94.2%

¹³ *Ibidem*, p. 78.

¹⁴ Conapred-Sedesol. Disponible en: [http://www.conapred.org.mx/Noticias/noticiasTextos/bioUsr.php?des=General&tab=stat \(04/02/08\)](http://www.conapred.org.mx/Noticias/noticiasTextos/bioUsr.php?des=General&tab=stat (04/02/08)).

- Indígenas: 90.8%
- Adultos mayores: 88.4%
- Minorías religiosas: 80.4%

Ante la pregunta: “¿En alguno de sus trabajos lo han discriminado por su condición?”, opinan que sí:

- Homosexuales: 40.1%
- Personas con discapacidad: 53.4%
- Mujeres: 22.8%
- Indígenas: 7.3%
- Adultos mayores: 25.1%
- Minorías religiosas: 17.2%

Los resultados de la misma encuesta hacen evidentes algunos de los prejuicios más arraigados entre la ciudadanía mexicana:

- Uno de cada cinco de los entrevistados (21.7%) opina que las mujeres tienen menos capacidad que los hombres para ejercer cargos importantes.
- Uno de cada tres (34.1%) opina que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es “no comportarse como indígenas”.
- Uno de cada 10 (41.1%) opinan que las personas con discapacidad no trabajan tan bien como las demás.
- Dos de cada tres mexicanos (67.6%) sienten desconfianza cuando una persona de aspecto pobre se acerca a ellos.

- Casi cinco de cada 10 mexicanos (48.4%) no permitiría que en su casa viviera una persona homosexual.
- Casi cuatro de cada 10 mexicanos (38.3%) no permitiría que en su casa viviera alguien con ideas políticas distintas a las suyas.
- Cinco de cada 10 (50.9%) opinan que, entre más religiones existan, tendremos mayores conflictos en la sociedad.

Estas percepciones se traducen en una situación de vulnerabilidad, lo cual es evidente cuando volteamos la mirada hacia las desventajas que viven estas personas en nuestro país y en nuestra ciudad.

Infancia

Según estimaciones del II Censo de Población y Vivienda 2005, las proyecciones de la población de México 2005-2050, presentadas por la Red por los Derechos de la Infancia en México en 2007, señalan que en nuestro país viven 38 millones 116 mil 90 personas menores de dieciocho años de edad (36 por ciento del total de la población). De esta cifra, 2 millones 471 mil 18 habitan en el D. F., (2.3 por ciento de la población nacional).¹⁵

¹⁵ Red por los Derechos de la Infancia, *La infancia cuenta en México*, México, 2007, p. 46.

- Aproximadamente 30 por ciento de niñas y niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición, 45 por ciento de quienes tienen, entre 6 y 17, son víctimas de maltrato en su entorno familiar, 16 mil niñas y niños son objeto de explotación sexual y más de tres millones y medio realizan algún trabajo.¹⁶
- Más de 95 por ciento de la población del D. F. entre los 5 y los 14 años asiste a la escuela, pero entre los 15 y 19, la asistencia escolar desciende a 67 por ciento de la población, para alcanzar sólo 33 por ciento ya en el grupo de los 20 a los 24 años de edad.¹⁷
- La encuesta sobre consumo de drogas en estudiantes del D. F. nos muestra que el consumo total de drogas en la entidad asciende a 17.8 por ciento (porcentaje estadísticamente mayor al de 2003 en un 2.6 por ciento).

Mujeres

- Los hombres perciben en promedio 8.8 por ciento más que las mujeres por un trabajo igual, pero hay casos donde la diferencia llega a 30 por ciento.¹⁸

¹⁶ *Niños, niñas y adolescentes*. Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/index.php> (04/02/08).

¹⁷ INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005. Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu31&c=3996&e=09> (11/07/07).

¹⁸ Inmujeres, Comunicado de prensa 19, 6 de abril de 2007, <http://www.inmujeres.gob.mx/cprcs/boletines/2007/20070706.pdf> (06/09/07).

- Datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH), señalan que casi 7 de cada 10 mujeres de 15 años y más han sufrido violencia comunitaria, familiar, escolar, laboral y/o de pareja.¹⁹
- El analfabetismo alcanza un porcentaje mayor entre las mujeres capitalinas con 3.5 por ciento, pues, entre los hombres, éste asciende a 1.6 por ciento. A medida que analizamos la condición de analfabetismo por sexo y, entre los distintos grupos de edad, destaca que en el grupo de los hombres las tasas oscilan entre 0.6 por ciento para quienes tienen edades entre los 15 y 19 años, y 5.6 por ciento para quienes tienen 60 años y más de edad. Entre las mujeres, las cifras indican un mayor rezago, pues los niveles de analfabetismo oscilan entre 0.5 por ciento para mujeres de entre 15 y 19 años, y 13.4 por ciento para las mujeres de 60 y más años, lo que muestra una mayor persistencia del analfabetismo en las personas de edades más grandes, y una inequidad significativa entre hombres y mujeres.²⁰

¹⁹ INEGI, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y Unifem, ENDIREH, 2006, www.inegi.gob.mx/est/contenidos/español/sistemas/endireh/2006/bd/endireh (22/11/07).

²⁰ INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu30&c=3995&e=09>.

Personas con discapacidad

- Mientras 91 por ciento del total de la población entre 6 y 14 años asiste a la escuela, entre las personas con discapacidad el número baja de forma considerable hasta 63 por ciento.²¹
- De cada 100 personas de 15 años o más que habitan en México, aproximadamente 10 son analfabetas, contrario a lo cual, de cada 100 personas con alguna discapacidad, 33 son analfabetas.
- De cada 100 personas mayores de 12 años, 49 tiene algún trabajo; a diferencia de esto, de cada 100 personas mayores de 12 años con alguna discapacidad, sólo 25 tiene trabajo.

Indígenas

- Mientras 91 por ciento del total de la población entre 6 y 14 años asiste a la escuela, entre la población indígena, sólo asiste 87 por ciento.²²

²¹ INEGI, Discapacidad en México. <http://cuentame.inegi.gob.mx/impresion/poblacion/dicapacidad.asp>. (31/08/07), los datos son del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

²² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con estimaciones de CONAPO a partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/indicadores/en_cuadro04.pdf (05/09/07).

- Mientras que 10 de cada 100 personas de 15 años o más son analfabetas en el país, entre la población indígena hay un analfabetismo de 32 por ciento.
- 25.8 por ciento de la población indígena del país no cuenta con ninguna instrucción.
- Sólo 28.2 por ciento tiene educación posprimaria.
- Sólo 19.1 por ciento gana más de 2 salarios mínimos.
- Y, del grueso de la población indígena, 55 por ciento gana menos de 1 y 2 salarios mínimos.

Obligaciones estatales y política pública en materia del derecho a la no discriminación

Sin duda, la discriminación sólo podrá superarse en la medida en que el Estado sea capaz de articular una estrategia estructural, basada en un esquema garantista de derechos fundamentales de las personas, que haga frente a cualquier tipo de exclusión en todas las esferas de la vida pública y privada.²³

En este sentido, la legislación nacional, los estándares internacionales en la materia y las instituciones constituyen un mecanismo viable para garantizar el derecho humano a la no discriminación y socavar las prácticas que amenazan el ideal democrático de igualdad. Para ello, es indispensable elaborar leyes claras y fácilmente aplicables que combatan los casos de discriminación que excluyen a las personas y a los grupos.

²³ “El derecho a la no discriminación”, en *Dfensor*, núm. 12, año v, diciembre de 2007, p. 3.

Asimismo, para que la legislación sea exitosa, los programas que se apliquen para garantizar la igualdad en el acceso de oportunidades de las personas y de los grupos en situación de vulnerabilidad tienen que hacer frente a las actitudes sociales. Tampoco es suficiente la sola promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos, además es necesario avanzar hacia un adecuado y eficaz sistema de justicia que permita defender y proteger la igualdad y la tolerancia.

La CDHDF y la lucha por la no discriminación

En el caso de la ciudad de México, no será posible alcanzar un auténtico Estado democrático de derecho si no se construyen esquemas de inclusión que, además de erradicar de la convivencia social las fobias discriminatorias, enfrenten y superen los desequilibrios sociales que aquejan a la sociedad mexicana.²⁴

Desde todos los frentes deben impulsarse iniciativas que contribuyan a erradicar el terrible flagelo de la discriminación y sus consecuencias. Por nuestra parte, la defensa del derecho humano a la no discriminación y la promoción de una cultura de respeto a la diversidad y la tolerancia, forman parte de nuestra labor institucional.

- La CDHDF puso en marcha el Programa contra la discriminación en marzo de 2002. De esta manera, se

²⁴ CDHDF, *Informe Anual 2006*, México, 2007, p. 32.

inició la apertura de espacios de análisis y reflexión sobre la materia, que involucran a servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y a la sociedad en general.

- Posteriormente, sobrevino la puesta en marcha de la Campaña permanente por la no discriminación, la cual fue presentada a los medios de comunicación y la opinión pública el 29 de enero de 2003.²⁵
- Actualmente se lleva a cabo una investigación sobre homofobia en el Distrito Federal.
- Las audiencias públicas son un ejercicio de compromiso y sinergia con las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de construir un modelo de integralidad y ciudadanización de los derechos humanos; asimismo, son un esfuerzo por llegar más allá de lo que puedan reflejar las cifras oficiales y lograr un acercamiento, entre otros, al tema de la discriminación que padecen algunos grupos en situación de vulnerabilidad en la ciudad capital.

En este contexto, la CDHDF ha llevado a cabo audiencias públicas sobre la situación de los derechos humanos en el D. F. de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersex, de las personas con discapacidad y de la población indígena migrante en la ciudad de México. La

²⁵ CDHDF, *Programa permanente por la no discriminación*. Disponible en: <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=nodiscri> (15/10/07).

información obtenida servirá para la elaboración de informes especiales en las respectivas áreas.

- Por otro lado, a la fecha la CDHDF ha presentado dos informes sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal, uno en 2005 y el último en 2006.
- La Comisión también ha publicado diversos materiales vinculados con el derecho humano a la no discriminación, tales como: *Manual de sensibilización para la no discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia*, *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*, *Manual de derechos de la mujer*, *Mecanismos para combatir la discriminación*, *Cartilla hacia una agenda en materia de no discriminación* y *Cartilla de derechos humanos para evitar la discriminación por orientación sexual*, entre otros.
- Con el propósito de animar al debate público, a partir del esfuerzo periodístico, la comunicación y la fotografía por hacer visible el fenómeno de la discriminación y evitar reproducir estereotipos, la CDHDF, junto con otros organismos, llevó a cabo el tercer concurso nacional *Rostros de la discriminación*.
- Finalmente, la Comisión realiza diversas acciones vinculadas con el tema, por ejemplo, el lanzamiento en 2007 de la campaña “Sé como nadie”, para reducir el estigma y la discriminación hacia personas que viven con VIH/SIDA.

Durante el periodo comprendido de enero a noviembre de 2007, se registraron 134 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos, calificadas por las Visitadurías Generales encargadas de la investigación con tipos de violación relativos a discriminación.

ANEXO

Instrumentos internacionales que protegen el derecho humano a la no discriminación

Declaraciones

- Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales.
- Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas, al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el *apartheid* y la incitación a la guerra.
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.
- Declaración sobre la tolerancia y la diversidad.
- Declaración y programa de Durbán.

Convenciones

- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de *apartheid*.
- Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio.
- Convenio núm. 100 sobre igualdad de remuneración.
- Convenio núm. 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Convención sobre los derechos del niño.
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Trata de personas

VICTORIA BELTRÁN CAMACHO

La trata de personas debe ser erradicada, los responsables sancionados y las víctimas atendidas. En este sentido, me gustaría comenzar con este fragmento del cuento “Dos vueltas de llave y un arcángel” de René Marqués:

Después fue a todas horas. No sólo de noche: tras-tras. Y ya no sentía las horas, no sentía nada, ni el día ni la noche, ni los cuerpos, ni los ojos (oblicuos, rasgados, redondos), ni su propio cuerpo en movimiento (más, más, más), ni las veces, ni los ruidos, ni la voz:

—¿Cuánto?

Los billetes crujían estirándose. Muchos billetes crujiendo entre los dedos finos.

—¿Cuánto?

Cric-crac, la máquina que era ella los producía. Y los meses (¿años?) tras la puerta cerrada eran la seguridad y la botella de anís, con sólo moverse un poco ante el desfile de ojos, y siempre a la espera, la esperanza del movimiento (que a veces llegaba) en que él aparecía solo y borracho, con sus alas abiertas para remontarse al cielo.

Pero él la llevaba del brazo, como exhibiendo un juguete nuevo, y luego volvían, y la dejaba sola en la

seguridad del cuarto. Pero antes ya ella había visto a hombres pálidos con navajas clavadas en las espaldas, y policías azules machacando sesos con sus macanas tan sólidas, y marinos color de nieve orinando como los perros, junto a los postes de luz, y niños tristes halándose los pipís en los zaguanes oscuros, y niñas pequeñas, tan pequeñas como había sido ella una vez, abriéndoles los pantalones a soldados con ojeras violetas en las esquinas de la Catedral, y fetos color púrpura, junto a los zafacones volcados y gatos famélicos, bailándoles a la luna su bomba feroz.

¿Qué atavismo cargamos cuando todavía nos enfrentamos a la depredación humana cuando aún hay quienes pretenden arrogarse la posibilidad de ejercer actos de dominio sobre otras personas? Porque de dicha pretensión hablamos al referirnos a la trata de personas. Pero, me estoy adelantando, aún no he compartido con ustedes una definición de ésta, lo que no deja de ser importante cuando, eventualmente, solemos confundir términos.

Para efectos de la presente plática, emplearé la definición de “trata de personas” del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención contra la delincuencia organizada transnacional:

- Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de

personas, recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

- El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado A del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en éste.
- La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas”, incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado A del presente artículo.
- Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

A continuación presento una tabla comparativa donde explico las diferencias entre tráfico y trata de personas:

Tráfico	Trata
<ul style="list-style-type: none"> • Hay consentimiento • Implica el pago • Implica cruce transfronterizo • El traslado es sin documentación o con documentación falsa • La relación termina una vez realizado el traslado • El objeto de la conducta es el pago, por un lado, y por el otro, el transporte (tráfico) ilegal de la persona • El propósito es traficar con la persona 	<ul style="list-style-type: none"> • El consentimiento está viciado • No requiere de pago, y en el caso de existir; no es el centro de la relación, sino un instrumento para la explotación (endeudamiento) • No implica dicho cruce • El traslado puede darse con documentos legales • La relación se prolonga en el tiempo, tanto antes como después del traslado • La víctima es la mercancía objeto de la transacción • El propósito es la explotación de la víctima

Trataremos de explicar la problemática a la que nos enfrentamos de otra manera: hay un puerto en Tanzania (África Oriental) llamado Bagamoyo, que era la última etapa para los esclavos en el continente. El término, según dicen, deriva de dos palabras en swahili: *baga*, que significa “arrojar, tirar”, y *moyo*, “corazón”. De forma que este último punto era el lugar donde la persona, reducida a la esclavitud, arrojaría su corazón, lo dejaría caer y, en virtud de la libertad que le había sido arrancada, abandonaría la potestad de autodeterminarse. Pero, ¿qué pasa cuando nos enfrentamos a la realidad?

La problemática de la trata de personas, en su modalidad de explotación sexual, es familiar en el corredor Tlaxcala-Puebla, municipios enteros son ampliamente reconocidos como sitios donde los tratantes operan, y organizaciones estadounidenses manifiestan que la mayoría de las trabajadoras sexuales mexicanas con las que han tenido contacto han sido tratadas por dicho corredor.

La publicidad del fenómeno —entendido como delito perseguible— hace que su investigación adquiera diversas dinámicas. Durante todo el tiempo que trabajamos en Tlaxcala, nos enfrentamos a la existencia del hecho frente a su inexistencia como delito, el cual, si ahora existe, es debido al interés y el esfuerzo de la sociedad civil.

La mecánica del fenómeno es la siguiente: los padrotes captan mujeres o niñas seduciéndolas, por compra-venta o privándolas de su libertad; el empleo de la violencia física, sin embargo, se reduce al mínimo, según lo dicho por los propios padrotes: que son “bien verbo”. Para ello, explotan los meca-

nismos socialmente aceptables, como la promesa de formar una pareja, creando vínculos bastante fuertes con la víctima y, una vez que ésta es llevada a la esfera familiar del tratante y aislada de su familia original, empieza la labor de convencimiento, así como la presión para que la víctima se dedique al ejercicio de la prostitución. Los hijos que procrea con ella juegan un papel muy importante para su posterior y permanente explotación: se convierten en instrumentos y potenciales explotadores o víctimas también.

Una vez que la víctima es captada por la red de tratantes, se da una serie de acontecimientos entre la familia de la primera con la del novio, concubino o esposo; sucesos que frecuentemente desembocan en actas ante autoridades administrativas conciliadoras, tales como el Ministerio Público Auxiliar, a quien acuden confundiendo con el Ministerio Público, que es el órgano investigador. Como dato interesante, diremos que los ministerios públicos, por regla general, no recaban las actas de los ministerios públicos auxiliares, y es frecuente que allí se den los últimos contactos ciertos entre los familiares de la víctima con ésta.

Al no existir la trata como delito, las conductas que denunciaban los familiares de las víctimas eran, en el mejor de los casos, clasificadas con diversos tipos penales, sin homogeneidad, tales como “lenocinio”, “privación ilegal de la libertad”, unas calificadas como Averiguación previa; y otras como Actas circunstanciadas; las últimas, según dicho de personal de la procuraduría, todavía necesitaban un paso discrecional para elevarse a averiguación previa. En otros casos, en cambio, las

denuncias quedaban como “constancias de hechos”, esto es, que la persona estaba simplemente desaparecida.

Una vez clasificado el delito y abierto el expediente como averiguación previa o acta circunstanciada, la investigación se convertía en una concatenación de trámites burocráticos, más o menos hostiles, que parecían colmar una necesidad formal, pero carecían de todo contenido de investigación.

Esta tramitología se transformaba en un fin en sí mismo, que no respetaba a la víctima, a sus familiares ni al probable responsable, y dejaba en cambio a todos en una inseguridad jurídica. Naturalmente, esto constituye un instrumento nefasto para la pretendida búsqueda de la verdad histórica, planteada como fin del proceso penal.

Presenciamos la desesperación de los familiares de la víctima, inmersos en investigaciones inconsistentes, que oscilaban entre la imposición de llevar a cabo ellos mismos la investigación o eliminarlos totalmente del procedimiento, al grado de que ni siquiera tenían acceso al expediente. Esto, sumado a que existe un gran temor de la población, que los imposibilita para identificar testigos y llamarlos a deponer en contra de los tratantes, además de gente que proporciona indicios falsos, termina por desgastar a los familiares envueltos en trámites irresolubles y absurdos.

La trata de personas constituye un delito y qué bueno que así sea; sin embargo, debemos ser realistas y no creer que con la sola tipificación de estas conductas se puedan desaparecer problemáticas complejas. Si los vicios en el sistema integral de justicia permanecen, el acceso a ésta para las víctimas con-

tinuará siendo muy restringido. Porque un sistema integral de justicia inoperante se convierte en una ruta de la impunidad.

Militarismo, represión y derechos humanos

JOSÉ FRANCISCO GALLARDO RODRÍGUEZ

A Carmen Aristegui, líder de opinión de México y América, tu profesionalismo ha podido socavar los cimientos del poder corrupto que nos gobierna; tu honestidad abrió las rejas que me permitieron la libertad. Compartimos Carmen: “todo lo que vaya contra el orden establecido es un deleite”. Con tu ejemplo de sencillez e inquebrantable dignidad nos sigues dando lecciones cotidianas de cómo no permitir que dicho ente abominable continúe impune e intocable. Fraternalmente.

El fin de la unipolaridad vino después del colapso del bloque socialista, cuando aparecieron tres fuerzas económicas a nivel internacional: en el sudeste asiático, Japón, seguido de Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán; en Europa, Alemania; en América, Estados Unidos, que destaca, además, como la única hegemonía militar y, en Asia surge la naciente y ahora poderosa China.

El momento unipolar estadounidense, después de la Guerra Fría, anunciaba que los “acontecimientos actuales” habían llegado a su fin. Después de la invasión a Afganistán e Irak, Estados Unidos no es lo suficientemente fuerte como para constituirse en una potencia imperial y recobrar su condición

hegemónica. Esto significa que, para encontrar los balances de poder, tendrá que regresar a los mecanismos propios de la multipolaridad que él mismo había aniquilado pues, en esta misma búsqueda, Estados Unidos había subordinado la estabilidad del orden internacional a las exigencias de sus intereses nacionales, militarizando al mundo.

Mientras tanto en México —en respuesta a los intereses de las trasnacionales y con la aquiescencia de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional y de Acción Nacional (PRIAN)—, desde 1982 se implanta, bajo el concepto de libre mercado, un nuevo modelo económico que abre la economía nacional y privatiza las funciones del Estado. Se plantea que la inversión privada, especialmente la extranjera y no la pública, sea el motor del crecimiento y desarrollo nacionales.

En esta lógica, el poder (que, se supone, debiera transformarse de acuerdo con las circunstancias históricas) adopta formas imperiales o hegemónicas a través de mecanismos consensuales —como las disposiciones perversas del Tratado de Libre Comercio para América del Norte y las cláusulas democráticas establecidas por las relaciones de dominación— para imponer las reglas del juego aprobadas por la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La hegemonía es una de las formas que asume la dominación.

Con el debilitamiento del imperialismo no se resuelve el fenómeno de la dominación, que abarca dimensiones tan complejas como, por ejemplo, las relaciones de género o de cultura. La lucha de los pueblos no se termina aboliendo las

relaciones de explotación; paralelamente, hay que enfrentar problemas de clase y discriminación que existen en la difícil conformación de nuestra sociedad, que nos fueron impuestos desde hace mucho tiempo. La colonización no se realizó en el ámbito del trabajo o la producción, sino en el de las mentes; no sería posible explicar de otro modo la tónica militarista que invade la escena de las libertades, impulsada desde el neoliberalismo como mecanismo privilegiado de reordenamiento social.

La modalidad militarizada del capitalismo construye un imaginario social, sustentado en la existencia de un enemigo siempre acechante, y legitima la visión de guerra en las relaciones sociales y políticas. Supone, pues, que la militarización de las relaciones sociales es un fenómeno complejo que no se circunscribe a una situación de guerra abierta, sino que incluye: acciones de contrainsurgencia diversas, trabajos de inteligencia, control de fronteras, creación de bancos de información, introducción de nuevos estilos en las policías, seguridad interna y modificación de los estatutos de seguridad en el conjunto de responsabilidades y derechos de los Estados.

Actualmente, vivimos sobre la base de la militarización desde una visión estratégica hegemónica que identifica a la guerra como elemento inmanente y consustancial a las relaciones capitalistas y, en esta circunstancia, el mercado no desaparece como rector, sino que la dimensión militar se sobrepone a éste desplazándolo como eje conductor. Es decir, el mundo adopta un contenido particularmente militarizado y

es a partir de esta visión que la totalidad no sólo se reordena sino que cobra un nuevo sentido.

Este escenario es el telón de fondo que encubre el Plan México o Mérida que hoy en día debatimos: una política de intromisión en el orden interno con el fin de apropiarse de los recursos energéticos de nuestro país; una visión de la seguridad nacional estadounidense para poder proyectarse como una fuerza hegemónica internacional.

George Bush, en la Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos 2002, anunció: “Somos una fuerza militar sin paralelo, tenemos el derecho de actuar en todo el mundo para imponer la economía de mercado y garantizar la seguridad energética y podemos atacar a quien consideremos una amenaza o a cualquier país que pueda convertirse en una competencia militar”. El derecho de actuar, para Bush, consiste en eliminar la soberanía de los pueblos; defender los intereses de las transnacionales y de las políticas de Estado estadounidenses; apropiarse de los recursos naturales y eliminar las leyes que impidan la explotación de los mismos y liberalizar, aun más, los mercados.

En nuestro caso, me pregunto: ¿y los poderes públicos y las fuerzas armadas? Bien, gracias, cumpliendo a pie juntillas los deseos de Washington, es decir, entregando al país. Viene a cuento el artículo 123 del Código Penal Federal vigente, aprobado por el Congreso de la Unión en junio de 2007: “Contra la independencia, la soberanía o integridad de la nación con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero”.

Organismos internacionales, instrumentos de la geopolítica imperial

La globalización, etapa del capitalismo actual, ha generado la conformación de bloques geoeconómicos y geopolítico-militares dirigidos por los países más poderosos del mundo. A la cabeza: Estados Unidos en América, Alemania en Europa, China y Japón en el sudeste asiático, provocando una relación asimétrica entre los países del norte y del sur, que relega a los países de la periferia a dotar de materias primas y mano de obra barata a los líderes de esta nueva conformación mundial en el control de territorios. Así las cosas, las grandes áreas del mundo están acotadas por acuerdos económicos, políticos y militares.

En este escenario, América Latina y, en particular, México, quedan subordinados y dependientes de Estados Unidos que, además de surgir como primera potencia militar en el orbe (sería necesario sumar cinco potencias militares para igualar su fuerza bélica) y, a diferencia de los bloques europeo y oriental, que se financian desde su lógica interna, ha tratado siempre de establecer una relación neocolonial y someter a las soberanías de América Latina a sus intereses en la batalla por mantener su hegemonía, ahora amenazada por las versiones orientales del capitalismo.

Esta relación de corte neocolonial ha sido articulada a través de la implementación de planes y tratados bilaterales o multilaterales, maniobras encubiertas, diríamos, para imponerse a los Estados: el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, el Área de Libre Comercio para América del

Norte, el Plan Colombia, el Plan Puebla Panamá, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (AS-PAN), el Plan México o Mérida, el Pacto Andino, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana, el Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos, la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, entre otros, todo ellos con el fin de afianzar la influencia y poderío de Estados Unidos en la región e influir en las decisiones de la vida interna de los países latinoamericanos, en áreas como: seguridad, fuerzas armadas, energía, educación, salud, comercio, el campo, entre otras. Dichos tratados buscan aniquilar la soberanía y la autodeterminación de los pueblos.

En el caso mexicano, el Tratado de Libre Comercio fue planteado por Estados Unidos como una estrategia, encubierta, para lograr el control absoluto del continente y asegurar un mercado cautivo, así como el suministro de materias primas y mano de obra barata, situación que le da ventaja sobre sus principales rivales y competidores de los bloques económicos en Europa y Asia. Este tratado, que se extiende hasta la Patagonia a través del ALCA y está complementado con otros proyectos económicos, responde a una nueva conformación de la geopolítica y geoeconomía internacional para repartir el mundo.

Actualmente, en un segundo momento que combina intereses económicos relacionados con el acceso a zonas privilegiadas por sus dotaciones materiales con una acción de control directo sobre las poblaciones y puntos geográficos es-

tratégicos determinantes, Estados Unidos ve obligado a que la implementación del proyecto económico se militarice.

Este país cuenta, además, con instituciones a su favor como la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Andamiaje éste que tiene por objeto proponer, implementar y garantizar la puesta en marcha de las políticas neoliberales y apuntalar los intereses de las trasnacionales, principalmente estadounidenses, para debilitar a los Estados nacionales del hemisferio y consolidar el mercado que, según esta visión, debe regular las relaciones sociales.

En este inicio de siglo XXI, estamos en presencia del asentamiento del sistema capitalista en su fase de globalización neoliberal para profundizar en las relaciones sociales: 1) explotación en lo económico; 2) dominación en lo político-militar; 3) enajenación y alienación en lo ideológico y cultural. Es decir, la implantación de un nuevo colonialismo,¹ escenario

¹ Concepto que hace referencia a los territorios ocupados y administrados por un gobierno anteriormente ajeno a éstos, mediante la conquista de sus súbditos, y en los que por lo general se impone una autoridad extranjera. Puede hablarse de colonialismo cuando un pueblo o gobierno extiende su soberanía y establece un control político sobre otro territorio, o pueblo, como fuente de riqueza y de poder. Esta relación concluye cuando el pueblo subyugado alcanza su soberanía o cuando se incorpora a la estructura política de la potencia colonial en igualdad de condiciones.

que se agrava con la actitud de gobiernos entreguistas que, al llegar ilegítimos al poder, no les importa ceder recursos estratégicos y soberanía para entregar al país.

¿Qué hay detrás de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte?

En Cancún, México, en marzo de 2006, se anunció la formación del Consejo de Competitividad de América del Norte (CCAN), como uno de los ejes operativos de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, formalizada por los ejecutivos de Canadá, Estados Unidos y México en marzo de 2005 en Waco, Texas; decisión unilateral que se hizo en total hermetismo, sin la aprobación de sus legislativos, a espaldas de la sociedad y en colusión con el gran capital para fortalecer sus intereses en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este documento fue clasificado como reservado por el término de ocho años por Calderón-Mouriño en decreto del 4 de diciembre de 2006.

Este consejo de competitividad impulsado a partir del 15 de junio de 2006 tiene como antecedente una reunión que convino la cúpula empresarial de la región de Louisville, Kentucky, que incluye a la Coalición Norteamérica del *súper-corredor* —puerto multimodal terrestre— con una débil presencia de empresarios de Canadá y México.

En este contexto, la cúpula empresarial, que representa el consejo de competitividad, en la que Estados Unidos tiene el mayor peso en términos estratégicos tanto en el merca-

do mundial como regional, está ligada al sector energético, a la explotación de minerales, biodiversidad, hidroelectricidad y recursos forestales. Ello supone profundizar en el saqueo de recursos naturales de la región, es decir, en el despojo integrado en nombre de la “competitividad”, la “prosperidad” y la “seguridad” —pero de Estados Unidos— líneas de acción trazadas en la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte.

El consejo de competitividad previene que la prosperidad de Estados Unidos depende fuertemente del suministro de energía importada, por lo que Canadá y, sobre todo México, quedarían subordinados a los intereses estadounidenses en nombre de la “prosperidad regional”.

Dada la importancia estratégica y la naturaleza del sector energético mexicano —dice el consejo— México debe establecer y encabezar las iniciativas que aumentarán la competitividad en su sector. Lo que se traduce en abrir, desregular y desnacionalizar masivamente Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro y otras fuentes energéticas del país. Dicho de otra forma, entregar los recursos energéticos al extranjero.

Esta pretensión es recogida a pie juntillas por la oligarquía económica mexicana al asumir que la “competitividad” es la capacidad de atraer y retener inversiones. Este concepto está muy lejos de garantizar la seguridad nacional del país, si ésta es entendida dentro de la dimensión de soberanía. En concreto, el discurso imperial de la “competitividad” promueve mantener intocadas las políticas neoliberales, las condiciones

de saqueo y profunda dependencia de la periferia y la brecha creciente entre ricos y pobres.

No sobra precisar que el Instituto Mexicano para la Competitividad incluye entre sus consejeros a representantes de empresas como Grupo Posadas, Peñoles, Grupo Imsa, Alfa Corporativo, Kimberly-Clark o Carlyle Group, con Luis Téllez, actual secretario de Comunicaciones y Transportes, como representante clave, y otros funcionarios incrustados en el gabinete que velan por intereses extranjeros. Lo que implica un retroceso histórico que nos coloca a finales del siglo XIX —época del porfiriato—, cuando la extracción de recursos naturales estratégicos estaba abrumadoramente controlada por el capital extranjero. Con la diferencia grave que en el siglo XXI, nuestro país es encausado a un escenario de saqueo y subordinación más agudo, dado los inusitados ritmos actuales de extracción y consumo de recursos naturales; situación que se agrava frente a los límites ecosistémicos.

El histórico saqueo de recursos, de explotación de la fuerza de trabajo y de transferencia masiva de excedentes desde México a favor del gran empresariado, en particular de Estado Unidos, se agudiza con la política de “integración profunda” cuyo origen data de 2001, materializada de modo más elaborado desde la ASPAN y su CCAN a través de corredores productivos multimodales altamente vinculados al gran capital, lo que daría cuerpo a la mencionada consolidación del país como centro multidireccional de transporte.

La urgente necesidad estadounidense de volver “competitivo” a México a través de la construcción de infraestructura

multimodal, estimula el incremento de la deuda público-privada y de los flujos de inversión extranjera directa con el consecuente aumento de la transferencia de materias primas y excedentes hacia el exterior (Estados Unidos, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). En este caso, las transferencias no sólo son en términos dinerarios, sino de exportación masiva de recursos naturales a granel; un escenario en el que el uso y control asegurado de los recursos estratégicos para el desarrollo se torna esencial de cara a las condiciones socioeconómicas nacionales, frente a la voráGINE mundial donde Estados Unidos busca desesperadamente mantener su hegemonía.

Como el pueblo se ha resistido al intento del gobierno de ceder recursos energéticos a trasnacionales, así como a las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos bajo el velo de la lucha antiterrorista, México se militariza para inhibir la protesta social y controlar a la población a través del miedo. Así, la militarización es otra vertiente que anida en la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte.

La Alianza para la seguridad y prosperidad de América del Norte: maniobra para apropiarse de nuestros recursos energéticos

Cuando se discutía la despenalización del aborto en México, curiosamente la diputación del Partido Acción Nacional se apresuraba a anular la Ley para conservar la neutralidad del país, promulgada por Lázaro Cárdenas en 1939: “No será ad-

mitido ni podrá permanecer en puertos, fondeaderos o aguas territoriales mexicanas, ningún barco destinado o armado para la guerra de corso. No será admitido sobre territorio mexicano ni podrá permanecer en el mismo o sobre aguas territoriales, ningún aeroplano o nave aérea militares de país beligerante”. La pretensión de anular esta ley tiene sus antecedentes en un diseño impulsado conjuntamente por el aparato de seguridad estadounidense con empresarios y banqueros, funcionarios civiles y militares de Canadá, Estados Unidos y México, discutido en septiembre de 2006 en una junta secreta realizada en Alberta, Canadá.

A pesar del secreto, documentos filtrados a la prensa permitieron conocer la lista de los participantes y una síntesis de los aspectos generales sobre los asuntos de seguridad; es decir, la agenda de seguridad que Washington había trazado para México y Canadá por medio de la Alianza para la Prosperidad y Seguridad de la América del Norte, un dispositivo puesto en marcha por George Bush sin aprobación legislativa y refrendado por los ejecutivos de Canadá y México en 2005, igual sin la aprobación legislativa. Diría la canciller mexicana que “es un acuerdo político”, por lo tanto el Congreso no puede meter la mano.

Por lo que toca a México, a los potentados del poder económico y la derecha les estorba cualquier legislación que impida disponer de los recursos naturales y energéticos de la nación y ponerlos a disposición del capital extranjero, por ello la iniciativa de anular la ley para conservar la neutralidad del país. Y, lo más grave, dicha iniciativa fue presentada por

la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados presidida por militares: generales diplomados de Estado Mayor Jorge Justiniano González Betancourt (PAN), Roberto Badillo Martínez (PRI) y el oficial de la Marina Marco Antonio Peyrot Solís (PAN).

Complacientes, la oligarquía y la derecha, con la política de Washington, a pie juntillas aceptan su agenda policiaco-militar encaminada a desmantelar el aparato judicial y el poder armado del Estado, no sólo adoptando medidas de un Estado de excepción, criminalizando la protesta social e inhibiendo a la sociedad a través del miedo, sino también proyectando el complejo militar estadounidense (aéreo, naval y terrestre) dentro del territorio nacional, incluyendo a las fuerzas especiales, por medio de mecanismos como el Comando Norte establecido por el Pentágono en 2002, y el Comando Aéreo existente desde la Guerra Fría con programas de “ayuda y asistencia militar” y ejercicios conjuntos.

Lo anterior es un desbordamiento sin precedente de la fuerza militar de Estados Unidos que deroga, mediante la desarticulación de los instrumentos para el ejercicio de la violencia legítima, la jurisdicción del Estado-nación mexicano y canadiense. Se lleva a cabo gradualmente, bajo el concepto y proceso *post-wesfaliano* de una “integración profunda”, un eufemismo de ocupación o anexión que aniquila la noción de igualdad jurídica de los Estados a favor del coloso del norte.

Sostiene la doctora Ana Esther Ceceña en su libro *Hege-monías y emancipaciones en el siglo XXI* que los asuntos militares constituyen uno de los campos de expresión de las

relaciones de poder y de competencia que rigen la sociedad capitalista. Con un estatuto diferente pero con una lógica común de competencia, de sumisión del otro y de imposición de las reglas del juego, las políticas militares transcurren a la par con las políticas empresariales.

Particularmente, la visión de totalidad implícita en la misión militar coincide con la de las grandes empresas transnacionales que impulsan procesos de producción o comercialización en dimensión planetaria y que se posicionan en el mercado o en la competencia a través de estrategias de ocupación, dominación o control trazadas deliberadamente. En ambos casos, hay un estudio del campo de batalla y una planeación de acuerdo con los escenarios probables, con el objetivo a alcanzar y con el enemigo a vencer, que puede ser, indistintamente, preciso o difuso.

Así, el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte es una maniobra encubierta de Estados Unidos —actividades destinadas a influir en las condiciones políticas, económicas o militares de un país, procurando que la intención no sea evidente o reconocida de manera pública— para apropiarse de los recursos energéticos, los cuales son el motor que garantiza la producción, el entretenimiento, la provisión de servicios y la mayor parte de las actividades cotidianas de la sociedad moderna. Su control, por supuesto a través de la militarización, permite tener una plataforma segura de despliegue y una capacidad de negociación privilegiada con el resto del mundo. La esencia de los energéticos y su carácter no renovable colocan a Estados Unidos en el cen-

tro de la lucha hegemónica y, en la medida en que su uso es creciente, conducen a una carrera desenfrenada por su monopolización.

La seguridad nacional estadounidense se construye a partir de su posición hegemónica. Es por eso que su ámbito de seguridad está planteado desde la perspectiva planetaria en vez de ceñirse a su propio territorio. Así, Estados Unidos depende de su capacidad de control y dirigencia sobre el resto del orbe. Su planeación estratégica depende del reforzamiento de su solidez interna, a la vez que del ordenamiento de los recursos, población y territorios de acuerdo con su concepción hegemónica.

En México parece que los órganos de inteligencia no perciben esta situación; los aparatos de seguridad ubican al “enemigo” dentro de las fronteras nacionales. Como muestra de ello las declaraciones de Felipe Calderón a raíz de los ataques contra instalaciones petroleras en los estados de Querétaro y Guanajuato en julio, y Veracruz y Tlaxcala en septiembre de 2007: “Hago un llamado a la unidad nacional y a condenar a los enemigos de México que buscan dañar con actos criminales el desarrollo del país y amenazan la seguridad y la paz”. También exigió un deslinde de todos los actores sociales y políticos para que se sepa de una vez quiénes apoyan o toleran, así sea veladamente, actos violentos, cuando debería reconocer que las amenazas a la seguridad y a la paz provienen del exterior y de la ineficacia de su gobierno para resolver asuntos añejos de justicia social.

Ejército, justicia y derechos humanos

Después de que Felipe Calderón tomó posesión de la presidencia apoyado por los militares, sólo nos quedaba esperar una persistente y sistemática violación a los derechos humanos, el desconocimiento del Estado de derecho, la utilización indiscriminada del ejército para dirimir conflictos sociales, el auspicio de la corrupción y de la impunidad y el uso de la tortura como práctica de investigación policiaca tal cual lo han denunciado organismos internacionales de derechos humanos, desde su prestigiada y alta autoridad moral, en su visita a México en 2007: la relatoría de la Organización de las Naciones Unidas; la Cruz Roja Internacional; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; el Observatorio Civil Internacional de los Derechos Humanos; Amnistía Internacional y Human Rights Watch (HRW) en el informe “Avances y Desaciertos en Derechos Humanos”, 2006.

Bien dice Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional: “La política en materia de derechos humanos del gobierno mexicano es ‘esquizofrénica’, pues mientras en el ámbito internacional México es ‘un campeón’ en la promoción de esas garantías, en lo interno se continúan violando los derechos humanos de la población”.

Cierto, en México tenemos más de 240 leyes federales, tres veces más leyes locales e innumerables tratados internacionales que tienen que ver con el respeto a los derechos humanos. Todos han sido celebrados por el presidente de la república y aprobados por el Senado y ninguno se contrapone

a nuestra constitución; sin embargo, no se cumplen; pero el asunto es endémico: tampoco se cumple la Constitución, tal cual lo señalan los monitoreos sobre derechos humanos.

Por tanto, los representantes de los organismos de derechos humanos no se deben preocupar por lo que respondan los funcionarios —políticos, militares, ministro, jueces y congresistas— a sus señalamientos y tribulaciones. Esto se entenderá si se parte de que están ante una caterva de cínicos y criminales, que a nadie representan y llegaron al poder para enriquecerse. El prestigio y la honra de las instituciones de derechos humanos están a salvo; así lo aprecia la comunidad internacional y la sociedad mexicana.

Por otra parte, la propuesta de reforma al sistema de justicia enviada por el presidente Calderón al Congreso de la Unión sobrepone la seguridad del Estado a la seguridad humana, cuando en una democracia la seguridad del Estado gira en torno al respeto a los derechos humanos. La administración de justicia en México se distingue por su carácter corrupto, en que todo está sujeto a precios y tarifas, y por sus rasgos autoritarios en donde la verdad se tuerce y se establece no conforme a los principios de la ley y menos de la justicia, sino en función del interés del poder.

Los comentarios de los defensores de los derechos humanos aciertan en sus entrevistas con el primer mandatario: la estrategia del sistema de justicia y seguridad pública debe estar basada en el apego y garantía de los derechos humanos, pues la actual propuesta sobre esas temáticas no incluye:

- Mecanismos independientes e imparciales de rendición de cuentas para policías y agentes del Ministerio Público, lo cual permitiría, garantizar que el poder con que éstos cuentan no sea excesivo.
- Garantías de que los procedimientos judiciales se apeguen de manera efectiva a los derechos de defensa, lo que sería la mejor manera de prevenir errores en la justicia, garantizar los derechos tanto de aquellos de los que se sospecha como de los que acusan y así lograr que los que son culpables sean castigados adecuadamente, con lo que se obtendría justicia para las víctimas del crimen.
- Mecanismos de supervisión judicial de policías y agentes del Ministerio Público para prevenir prácticas abusivas, como la tortura, y malos tratos a los sospechosos de cometer algún delito durante el proceso de investigación.

No obstante que Calderón asintió y coincidió con estos comentarios, falta que lo demuestre con hechos concretos. El asunto de la jurisdicción militar ha sido un tema recurrente. El mismo diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos elaborado en 2004 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México señala: “El personal militar parece ser inmune a la justicia civil y generalmente está protegido por la justicia militar”. Al respecto, el relator especial sobre la tortura, Nigel Rodley, recomienda que “en los casos de delitos graves cometidos por el

personal militar en contra de civiles, en particular tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, deberían, independientemente de que tuvieran lugar en actos del servicio, ser conocidos y ventilados por la justicia civil”.

Los defensores de los derechos humanos subrayaron que “cualquier abuso a las garantías ciudadanas cometido por militares debe ser investigado por la justicia civil y no por la militar, moción con la que igualmente coincidió el comandante supremo de las fuerzas armadas, Felipe Calderón” quien, sin embargo, no lo demostró en los hechos: en los 13 meses que van de su administración, los militares, uniformados de verde olivo, con camuflaje de gris —Policía Federal Preventiva— o con cualquier vestimenta policiaca han abusado de la población impunemente: ha habido cientos de encarcelados, desaparecidos, torturados, ejecutados; niñas, mujeres y ancianas violadas. Todo ello deja ver que entre el presidente y el ejército hay un pacto antidemocrático perverso: “lealtad institucional” a cambio de impunidad.

En México, como en cualquier democracia incipiente, los poderes públicos todavía confunden a la defensa nacional con la seguridad interior; por ello involucran al ejército en las labores policiacas en las que tiene como misión fundamental la prevención y lucha contra las alteraciones del orden interno, el control de la disidencia política y de los conflictos sociales y la lucha contra el narcotráfico. Para las fuerzas armadas el “enemigo” está dentro de las fronteras nacionales. Además, esta confusión se caracteriza por la carencia de organismos civiles eficientes de inteligencia y por la supremacía de

los militares, con competencia ampliada a la inteligencia interior, incluyendo la política y la policial, que por eso mismo es deficiente y no cumple con los requerimientos de Estado y de seguridad nacional. Es por ello que se ha infiltrado el narcotráfico y el crimen organizado a estas instituciones.

Aquí nuevamente los organismos de derechos humanos atinan en su comentario sobre uno de los males endémicos que laceran la conciencia ciudadana: las funciones del ejército como policía. Bien le decían a Calderón que “las labores de militares en tareas de seguridad pública propician que se incrementen las violaciones a los derechos humanos, por lo que tendrían que basarse en lineamientos de la policía internacional”. La presencia militar en labores policíacas demuestra la ineficiencia de la autoridad civil para cumplir con una de sus principales responsabilidades constitucionales: la seguridad pública, cuyo primer responsable es el poder ejecutivo federal; tal cual lo marca nuestra Constitución en su artículo 21. Esa ineficiencia se arropa o se justifica en la corrupción policíaca, pero creo que a casi doscientos años de que México es independiente ya deberíamos tener una policía profesional, honesta, con alto reconocimiento social y capaz de cumplir con las funciones de seguridad pública, que es responsabilidad única y exclusiva de las autoridades civiles y no de las militares.

Es evidente que al concluir sus visitas a México los organismos defensores de los derechos humanos se van con un mal sabor de boca. A los que luchamos por los derechos humanos nos dejan un gran legado de fortaleza y honestidad para no

claudicar en la brega con las autoridades. Los defensores han sostenido que “la verdadera prueba para la actual administración federal acerca de las garantías fundamentales será poner fin a la impunidad que prevalece en México, establecer un sistema adecuado de rendición de cuentas para policías, militares y agentes del Ministerio Público e incluir en la Constitución las garantías de los derechos humanos plasmados en tratados internacionales”. Subrayan además: “En México persisten violaciones a las garantías fundamentales, como tortura, malos tratos, detención arbitraria, juicios injustos y violencia contra grupos vulnerables, incluidas mujeres e indígenas”.

La tesis “Ejército y sociedad en México. Reforma de las fuerzas armadas” que puse en manos de los defensores de derechos humanos, de la sociedad, de la comunidad universitaria y científica, del alto mando militar y del Congreso de la Unión, dará luz sobre la militarización que vive nuestro país, de cómo hacer responsable a la autoridad civil de sus obligaciones constitucionales y de cómo transformar a las fuerzas armadas en una institución de Estado al servicio de la patria.

Misiones y funciones de las fuerzas armadas

El tema del papel que corresponde desempeñar a las fuerzas armadas dentro del Estado es tan antiguo como su misma organización y ha merecido la atención de los pensadores más ilustres, desde Maquiavelo y Clausewitz, hasta Tocqueville, Weber y Huntington.

Pese a no ser nada nueva la cuestión del control civil sobre los militares, después de la primera mitad del siglo XX adquirió una amplitud y derivaciones sin precedentes. Por primera vez en la historia moderna, las democracias del mundo occidental se ven en la necesidad —en tiempo de paz— de saber, conocer y tener un control más firme sobre sus fuerzas armadas. De todas partes llegan advertencias sobre los riesgos que corren las instituciones democráticas por el surgimiento e influencia de la elite militar.

El verdadero problema del control civil sobre el poder militar no es tanto la recuperación del principio de primacía de la política ni tampoco de la preeminencia de lo civil sobre lo militar, sino que la relación civil-militar que se da en un Estado es un asunto de seguridad nacional.

La relación civil-militar, aun en tiempos de gran tensión, refleja la característica subyacente más difundida de la totalidad del sistema político de un país. La fuerza y debilidad de la relación civil-militar manifiesta, por tanto, la condición del conjunto del Estado y es un componente crucial en la definición de la democracia.

A casi 200 años de ser independiente, a un siglo de la revolución de 1910 y a noventa años de la Constitución de 1917, México ha perseguido una transformación democrática: se definieron los ámbitos del Estado y de la Iglesia; se formaron las instituciones y el sistema de partidos; el poder civil tomó las riendas del gobierno; se fortaleció la universidad pública y el sindicalismo; se crearon organismos autónomos del gobierno; la política exterior ha sido digna de alabanza; se

ha consolidado el parlamentarismo y la participación ciudadana; se han acotado los poderes presidenciales; se ha renovado el sistema político y electoral. Sin embargo, las fuerzas armadas, enclaustradas en el tradicionalismo, se encuentran ajenas a este impulso renovador democrático.

Los acontecimientos actuales nos llevan a examinar la permanencia de un viejo arreglo entre civiles y militares, un pacto no escrito de prebendas y concesiones; es decir, la misma relación civil-militar que corresponde al México militarizado de principios del siglo XX, cuando se daba la lucha de facciones. Hoy estamos en otro contexto, aun cuando el país se encuentra inmerso en una transformación política, económica y social, de la cual las fuerza armadas se han mantenido exentas.

Actualmente, las fuerzas armadas son el único organismo que se encuentra al margen de la rendición de cuentas; es la institución que menos transparencia tiene en relación con el poder que ostenta y, además, se han insertado en importantes espacios de seguridad pública, inteligencia y justicia en una coyuntura de crisis institucional en donde su principal misión (abandonando su función constitucional: defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación) ha sido la de sustituir a los cuerpos policiacos en la lucha anticrimen. Asentaba Felipe Calderón en la reunión de gobernadores en Tlaxcala: “O restablecemos el orden y las condiciones mínimas de seguridad o México no saldrá adelante. Las condiciones de seguridad del país llegaron a un deterioro insostenible”.

Ante las severas carencias de las instituciones de seguridad y justicia, a la par de la corrupción e impunidad que las permea, la élite política ha decidido atemperar este problema abriendo estos espacios a la participación activa de las fuerzas armadas, con los consecuentes fracasos, las violaciones a los derechos humanos y la contaminación del cuerpo militar.

Así responde el gobierno calderonista a las indicaciones de Washington. En el informe ante el Congreso norteamericano sobre la evaluación del panorama mundial, Condoleezza Rice indicó: “El gobierno mexicano debería hablar y actuar en el sentido que las leyes de Estados Unidos deben ser respetadas”, y consideró que “el gobierno de México entiende que así debe ser”. Y así es.

La política estadounidense hace ya más de una década ha sido la de involucrar a las fuerzas armadas en asuntos de carácter policiacos y de lucha antidrogas. La hegemonía militar en el continente corresponde sólo a la fuerza militar de Estados Unidos, por ello la creación del Comando Norte en abril de 2002. Ello tiene un fin: debilitar el poder armado del Estado mexicano y, por tanto, la protección de los recursos estratégicos del país que están bajo el acecho permanente de Washington.

La inseguridad en México no tiene su origen en la amenaza armada procedentes del exterior ni en grupos de poder que quieran derrocar al gobierno. Más bien proviene de añejos problemas sociales y de injusticia irresueltos, de la ilegitimidad de los gobiernos, de la impunidad, de los poderes *de facto*; es decir, las amenazas a la seguridad interna —léase seguri-

dad pública—, tienen su origen en la cúpula del poder y en la insaciable sed de riqueza de la oligarquía económica que hoy gobierna a México.

Preguntamos: ¿cuándo terminará esta lucha, si se combate desde un ámbito diferente? Dicho de otra forma: ¿cuándo se van a atender los problemas sociales y de justicia si el gobierno ha decidido atacarlos con la fuerza militar? Cuando, desde una visión de izquierda, hablamos de Estado de derecho, hablamos de legitimidad, no de legalidad; de justicia, no de derecho; de seguridad humana y no, de la del Estado; de bienestar común y del reparto de la riqueza, no de consumismo y despilfarro de la clase adinerada.

Por supuesto, desde una visión de derecha, los asuntos de inseguridad se resuelven con más militares, más policías, más cárceles y con leyes más duras. Desde la izquierda, se solucionan con más escuelas, más hospitales, más centros culturales, más justicia, más empleos, más investigación, es decir, educando y cultivando a la población para construir un sólido tejido social, que es donde radica el poder de una nación.

Decía Clausewitz: la superioridad de los pueblos en virtud de sus fuerzas espirituales, de sus valores morales, en estrecha vinculación con los medios materiales, los hace invencibles.

Este impulso para construir el tejido social que queremos erigir desde los espacios democráticos será ahogado por la participación militar en los asuntos que no le competen.

Siendo reiterativo: la activa participación de los militares en los asuntos de carácter civil trastoca el orden constitucional

y jurídico del Estado. Finalmente, en tanto más permanezcan los militares fuera de sus cuarteles y del cauce constitucional, más tardaremos en solucionar los problemas de inseguridad, en alcanzar la justicia y la democracia en México.

Conocimiento de la institución militar

Para saber cuál es el papel que corresponde a las fuerzas armadas en los tiempos modernos (que no es nada nuevo: es, en realidad, tan antiguo como la propia organización del Estado), se necesita conocer a la institución.

El ejército, por su tamaño y naturaleza, es una organización social compleja, tiene carácter público y está altamente diferenciada en su interior respecto a las demás organizaciones estatales. El núcleo profesional que adopta las decisiones en su seno es, a su vez, un grupo social de gran influencia en el conjunto de la sociedad. Ello se debe a la importancia, cualitativa y cuantitativa, de sus recursos organizativos, sin mencionar su condición de administrador de los medios de violencia, de su elevada cohesión en comparación con otros grupos de decisión y de su posesión de diversas tecnologías no exclusivamente militares. No hay otra organización social dentro del Estado que disponga de expertos en áreas tan disímolas como la administración, la logística, la ingeniería, el derecho, la medicina, los sistemas de comunicación, la educación, el aprovisionamiento, etc. Hay muy pocas organizaciones con esta capacidad de control sobre las decisiones individuales de sus miembros.

Decía Maquiavelo: “El jefe de Estado debe ser un estudioso de las empresas militares; no debe reposar ni dar tregua hasta alcanzar el desarrollo profesional del ejército. La experiencia en el manejo de la milicia es una forma que permite no incurrir en errores y desaciertos que, en otras latitudes, han significado la caída de gobernantes. Retener la autoridad del Estado con bases seguras es condición innegociable de sobrevivencia y soberanía”. Esta concepción adquiere gran valor en la actualidad.

Desde el inicio de la actual administración, Calderón insiste en el respeto al Estado de derecho; esto significa que, desde los orígenes del Estado constitucional, la organización política de la vida social, las instituciones y el gobierno deben estar sujetos a procedimientos regulados por la ley. Este concepto incluye la legitimación democrática del poder del Estado, que también está sometido a la norma jurídica; por tanto, el Estado de derecho supone el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, la responsabilidad del Estado y la legitimación democrática del mismo.

Durante los primeros trece meses del gobierno calderonista, los problemas sociales han sido interpretados desde una visión de “Estado de derecha”; esto se torna más grave cuando se concibe como una venganza política en contra de aquellos sectores que votaron contra el régimen.

Esta actitud se ve reflejada en el presupuesto enviado al Congreso recientemente por el Ejecutivo Federal, en donde se da prioridad a la seguridad, destinándole un gasto exorbitante y reduciendo drásticamente el de cultura y educación, cuando

las amenazas a la seguridad nacional provienen de los aspectos sociales desatendidos y de la confrontación política que actualmente vive el país y que es soslayada por el actual gobierno.

Si bien el presidente constitucional debe recurrir a toda la fuerza del Estado para preservar la seguridad nacional y, para ello, tiene que disponer del ejército (artículo 89), como en los casos de Oaxaca, Michoacán y Baja California, lo cierto es que no se decretó el estado de excepción que prevé la Constitución (artículo 29) para que las fuerzas armadas puedan actuar fuera de sus cuarteles y, además, dentro de un marco jurídico que es necesario para evitar los abusos de poder y garantizar la rendición de cuentas. El ejército está operando fuera del cauce constitucional, cuando tiene la encomienda de tutelar la soberanía nacional. Dicho de otra forma: gobierno y ejército conspiran contra la Constitución.

Desde la toma de posesión de la actual administración se adelantaba el nuevo tipo de relación civil-militar que se tendría durante este sexenio: Calderón toma posesión apoyado en el ejército lo que, de entrada, establece una supremacía del poder militar sobre el poder civil, relación contraria a todo intento de democratizar al país. Esta situación fortalece la impunidad de los militares, mantenida desde hace varias décadas, y acrecienta las prerrogativas del alto mando y el gasto de defensa, cuando el país requiere urgentemente la atención de programas sociales.

Decía Calderón en su campaña por la presidencia: “Vamos a rebasar a la izquierda por la izquierda”. Si ello fuera así, ya habría decretado una ley de amnistía para liberar a los más de

mil doscientos presos políticos que se retienen hasta en cárceles clandestinas; habría recortado el presupuesto reservado a la seguridad y fortalecido el de educación, salud y el destinado a atacar la pobreza; además habría encarcelado a todos aquellos criminales por actos de corrupción y por violaciones a los derechos humanos, Debería resolver las cuentas pendientes con el pasado, que impiden una reconciliación nacional y el avance de México hacia la democracia.

Bibliografía

- Alianza para la seguridad y prosperidad de América del Norte, *Reporte de mandatarios*, en <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, junio de 2005.
- Ceceña, Ana Esther (comp.), *Hegemonías y emancipaciones en el siglo xx*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2004, 224 pp.
- Ceceña, Ana Esther, *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*, Buenos Aires, CLACSO-Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), 2006, 306 pp.
- Motto, Carlos Ernesto, *Paraguay: Eje de la dominación del Cono Sur*, Buenos Aires, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2005, 50 pp.
- Motto, Carlos Ernesto *et al.*, *Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRS)*, Buenos Aires, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007, 60 pp.

- Delgado Ramos, Gian Carlo, *Agua y seguridad nacional: El recurso frente a las guerras del futuro*, México, Debate, 2005, 204 pp.
- Delgado Ramos, Gian Carlo, *Imperialismo económico en México: Las operaciones del Banco Mundial en nuestro país*, México, Debate, 2005, 166 pp.
- Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, *Biodiversidad, desarrollo sustentable y militarización: Esquemas de saqueo en Mesoamérica*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2004, 234 pp.
- Gallardo Rodríguez, José Francisco, *Ejército y sociedad en México: Reforma de las fuerzas armadas* (tesis de doctorado), México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007, 1004 pp.
- Gallardo Rodríguez, José Francisco, *La necesidad de un ombudsman militar en México* (tesis de maestría), México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006, 243 pp.
- Gutiérrez Arriola, Angelina, *La empresa transnacional en la reestructuración del capital, la producción y el trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas-Facultad de Economía-Casa Juan Pablos, 2006, 290 pp.
- Ibarra Aguirre, Eduardo (dir.), *Forum*, núms. 155, 157, 164, 165, 166, 186, 169, 170, 171, 173, México, 2007.
- Pickard, Miguel, *Alianza para la seguridad y prosperidad de América del Norte: Diez preguntas*, México, Centro

de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria-Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, 2007, 40 pp.

Saxe-Fernández, John (comp.), *Geoeconomía y geopolítica del Caribe: Cuba, Estados Unidos, México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1997, 314 pp.

Saxe-Fernández, John, *La compra-venta de México: Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2002, 598 pp.

Saxe-Fernández, John, *Terror e imperio: La hegemonía política y económica de Estados Unidos*, México, Debate, 2006, 304 pp.

Toro Hardy, Alfredo, *Hegemonía e imperio*, Bogotá, Villegas, 2007, 439 pp.

Torres, Felipe (coord.), *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas-Escuela de Trabajo Social, Plaza y Valdés, 2003, 291 pp.

MESA 4

Derechos humanos y medio ambiente

El acceso a la justicia ambiental

FRANCISCO JAVIER CANTÓN DEL MORAL

Desde la perspectiva de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), el acceso a la justicia ambiental se refiere a que la gente haga valer sus derechos y resolver sus disputas bajo los auspicios generales del Estado, garantizando que sea accesible para todos y que alcance resultados individual y socialmente justos.

Acceso a la justicia ambiental y del ordenamiento territorial

Este principio busca la equidad, resultados socialmente justos y tutela estatal y contempla:

- Garantizar el disfrute de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar.
- Ejercer los derechos individuales y colectivos y resolver disputas.

Contexto internacional

PRINCIPIO 10

El Estado deberá facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de toda la población, para lo cual pondrá la in-

formación a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPIO 11

El Estado deberá promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente.

PRINCIPIO 13

El Estado deberá desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Asimismo, deberá cooperar de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales.

Transformación institucional

A partir de la Cumbre de Río, se crearon nuevas instituciones en el marco de defensorías del pueblo y, en pocos casos, procuradurías ambientales a nivel nacional:

ESPAÑA

Defensor del Pueblo de España
(<http://www.defensordelpueblo.es>)

MÉXICO

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
(<http://www.profepa.gob.mx>)

ARGENTINA

Defensor del Pueblo de la Nación Argentina
(<http://www.defensor.gov.ar>)

GUATEMALA

Procuraduría de los Derechos Humanos,
Defensoría del Medio Ambiente
(<http://www.pdh.org.gt>)

BRASIL

Procuradora Federal por los Derechos del Ciudadano
Instituto Brasileño de Medio Ambiente (IBAMA)
(<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br>)

México y la atención de los compromisos internacionales

Avances

- Presencia activa y significativa de las delegaciones mexicanas en los foros internacionales.
- Suscripción de los convenios más relevantes, para generar compromisos de cumplimiento.

Debilidades

- Balance incipiente entre la cooperación internacional y la sincronía intranacional.
- Desconexión de los resultados de las reuniones internacionales y su difusión, seguimiento e instrumentación a nivel nacional, estatal y municipal.

Gestión ambiental: hacia un nuevo arreglo institucional

Fortalezas

- Reconocimiento de la tendencia en México de considerar al medio ambiente y los recursos naturales como un tema integral.
- Intención seria a nivel nacional para desarrollar una agenda pública transversal.
- Ampliación y diversificación de las atribuciones de las autoridades ambientales .
- Debilitamiento de las agencias gubernamentales ambientales como eslabones de la administración pública.
- Inversión ambiental de todos los países latinoamericanos por debajo de uno por ciento del PIB.
- Aumento de las atribuciones, al igual que la demanda social, pero no de los presupuestos asignados.

Acceso a la justicia ambiental en México

Fortalezas

- Avance en el concepto de acceso a la justicia ambiental entendido como respuesta expedita y resultados socialmente equitativos.
- Apoyo de siete procuradurías locales, además de Profepa.
- Instituciones abocadas a la procuración del cumplimiento de la normatividad ambiental y territorial.

Debilidades

- Falta de un marco normativo homologado entre estados.
- Falta de criterios de actuación institucional conjunta.
- Diferencia de las capacidades locales entre instituciones.

Estatus del acceso a la justicia ambiental y territorial en la ciudad de México

- Falta de información sistematizada, accesible al público.
- Actuación pública ineficaz a causa de la falta de coordinación y sinergia institucional.
- Falta de conciencia de los habitantes de la ciudad de sus derechos y obligaciones.
- Un marco normativo confuso y poco articulado.
- Resolución documental y procedimental de denuncias, más que actuaciones que contengan y reparen las afectaciones.
- Capacidad institucional insuficiente.

Indicadores de acceso del Programa de Acceso a la Justicia 2007-2011

Categorías

- Acción legal (interés jurídico).
- Capacidad institucional.
- Procesos y procedimientos.

- Cumplimiento de recomendaciones y resolutivos (reparación del daño).
- Mecanismos de revisión.
- Aplicación de mecanismos alternativos.
- Información pública.
- Participación social y toma de decisiones.

Atención de afectaciones y delitos ambientales

- Afectación ambiental y/o territorial.
- Diversidad de normas que son parte de otras materias.
- Aplicación administrativa diferente (puntos de vista diversos).
- Sanción administrativa, sanción penal y evaluación del daño.
- Reparación del daño.

Reparación del daño ambiental

- Ámbito federal. Todas las leyes de recursos naturales y medio ambiente sectoriales.
- Reparación del daño.
- Derecho civil.
- Necesario demostrar que hay responsabilidad civil.

Leyes relacionadas

- LGEEPA: Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- LGVS: Ley General de Vida Silvestre.

- LGDFS: Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- LGPGIR: Ley General para la Protección y Gestión Integral de los Recursos.
- LAN: Ley de Aguas Nacionales.
- LGAH: Ley General de Asentamientos Humanos.
- LDRS: Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- LVV: Ley de Variedades Vegetales.
- LSV: Ley de Sanidad Vegetal.
- LSA: Ley de Sanidad Animal.

Las procuradurías estatales de protección ambiental y territorial

La procuración de justicia ambiental (instituciones mexicanas)

La procuración de justicia se ha concentrado en el ámbito federal —como la Profepa—, aunque se perfilan nuevas instituciones locales o estatales: Aguascalientes, Guerrero, Tijuana, Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Distrito Federal (PAOT).

Las procuradurías deberán promover:

- El reconocimiento de la problemática ambiental y territorial.
- La construcción de valores compartidos.
- La identificación de los procesos ambientales y territoriales.
- El logro de consensos público-sociales para la atención de la problemática.

- El fortalecimiento institucional para una respuesta adecuada.

En resumen, deberán construir una identidad ambiental y territorial en la sociedad a partir de: conductas, valores e intereses comunes.

Recomendaciones en materia de federalismo ambiental y territorial

- Fortalecer las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales.
- Impulsar la descentralización de forma consistente e integral, para reasignar facultades y recursos.
- Mejorar el esquema de concurrencias para la adecuada toma de decisiones compartidas.
- Promover la efectiva participación económica en materia ambiental de los gobiernos locales.
- Desarrollar las capacidades operativas y la profesionalización a nivel local, incluidas las de inspección y vigilancia.
- Procurar la coordinación efectiva de las instancias federales, estatales y municipales, para garantizar la aplicación de la normatividad ambiental y territorial.

PAOT, organismo especializado en defensa de los derechos y la procuración de justicia ambiental Distrito Federal

Misión

Defender los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la ciudad y restaurar el medio ambiente y el desarrollo urbano.

Quehacer y sentido de la procuración ambiental y territorial

- Unidad de servicios para la investigación por posibles incumplimientos a la legislación ambiental y territorial del D. F., para ofrecer asesoría u orientación.
- Una institución pública abocada a la procuración de justicia y a promover el cumplimiento de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes del D. F.

Características básicas:

- Organismo descentralizado de la administración pública del D. F.
- Una de las cuatro autoridades ambientales del D. F.
- Organismo Público con carácter de ombudsman ambiental.

Por mandato de su ley orgánica, el quehacer de la PAOT se centra en realizar de manera especializada:

- Investigación de casos que impliquen incumplimientos a las disposiciones ambientales y territoriales del D. F.
- Elaboración de dictámenes técnicos y periciales para la valoración de afectaciones ambientales y territoriales.
- Asesoría y orientación jurídica en materia ambiental y territorial.

Fortalezas institucionales

- Transversalidad en los temas críticos de la ciudad.
- Ordenamiento urbano.
- Protección ambiental y aprovechamiento de recursos.
- Servicios y equipamiento urbano.
- Patrimonio arquitectónico e inmobiliario.
- Movilidad e infraestructura de transporte.

Gobernabilidad y solución de controversias

- Aplicación efectiva de la ley.
- Solución consensuada de controversias.
- Fomento a la cultura de la corresponsabilidad.

Transparencia en la gestión y acceso a la información

- Información pública disponible en web en tiempo real.

- Procesos certificados.
- Gestión enfocada a servicios de calidad.
- Cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Criterios de actuación

- Gestión focalizada territorial y temáticamente actuación transversal y consensuada.
- Valoración de la magnitud de los daños o deterioro ambientales.
- Relevancia del problema en la percepción pública.

Elementos para el diseño institucional

Marco normativo básico y reconocimiento social:

- Magnitud de los daños o deterioro ambientales.
- Conciencia pública de las afectaciones ambientales y territoriales.
- Reglas y normas sociales.
- Denuncia ambiental y territorial.

Diagnóstico

Desde 2002 y hasta junio de 2007, la PAOT inició 3 657 investigaciones:

Año	Casos
2002	49
2003	439
2004	586
2005	820
2006	1,021
2007	570

ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Diagnósticos coincidentes: SEDUVI, SETRAVI, SOS, SMA, PAOT

Procesos de mayor impacto

- Falta de ordenamiento del territorio e inadecuada zonificación del uso de suelo.
- Pérdida de servicios ambientales-territoriales.
- Efectos contaminantes e inadecuada disposición de residuos y emisiones a la atmósfera.
- Afección a áreas vulnerables: suelo de conservación, barrancas.

Principales resultados

- Hasta abril de 2007, la PAOT había concluido 2 459 investigaciones.
- Emitió 43 recomendaciones.

Conductas más observadas:

- Autorizaciones indebidas para construcción y uso de suelo.
- Falta de atención y seguimiento de las condicionantes de impacto ambiental y urbano.
- Autorización inadecuada de poda y derribo de áreas verdes.
- Ocupación irregular de suelo de conservación y barrancas.

**Programa de Acceso a la Justicia Ambiental
y del Ordenamiento Territorial del D. F.**

Resultados esperados (2007-2011):

- Estrategias diferenciadas de actuación (temas, zonas).
- Visión sistemática de la problemática ambiental y territorial.
- Acceso efectivo a la información ambiental y territorial.
- Aplicación de esquemas alternativos de solución de controversias.
- Garantía de acceso a la justicia ambiental y territorial en la ciudad.
- Gestión enfocada a resultados (reparación del daño).
- Cultura de la legalidad y corresponsabilidad.

Medio ambiente y derechos humanos en la cuenca de México

PEDRO MOCTEZUMA BARRAGÁN

Agradezco la invitación para participar en el Foro Derechos Humanos, organizado por la Fundación Heberto Castillo Martínez, A. C., haciendo eco del espíritu valiente, inquieto e innovador del ingeniero. Lo que voy a exponer aquí puede parecer dramático, pero en realidad es esperanzador. Pongo como ejemplo al propio ingeniero Castillo que fue pionero, en la defensa de nuestros recursos naturales y ambientales desde hace tres décadas, al luchar contra la construcción del gasoducto a los Estados Unidos: una lucha que parecía quijotesca, pero que tuvo eco en la comunidad mexicana y consiguió el éxito en ese entonces.

La cuenca de México amenazada

Los habitantes del valle de México vivimos uno de los procesos más críticos de nuestra historia a causa de un patrón de desarrollo que ha aceptado como inevitable la tendencia al deterioro físico y humano de la mega ciudad. Diversos estudios científicos consideran a nuestra cuenca como una de las más

amenazadas del orbe, alertándonos acerca del “colapso potencial” de la ciudad de México.¹

Ayer, con fascinación se sostenía que la ciudad de México vivía y seguiría viviendo “de milagro”; hoy, la ingenuidad da paso a la preocupación. Pondremos algunos ejemplos.

Con la apertura del Tajo de Nochistongo hace cuatro siglos, y sin respetar el manejo prehispánico milenario de las aguas de la cuenca, el gobierno colonial provocó una magna modificación ambiental. Con el fin de drenar esta agua, se dio origen a la pérdida total del enorme sistema de lagos y ríos que existía, y que hoy conocemos sólo por los nombres de calles y avenidas construidas sobre sus cadáveres (los ríos Churubusco, Viaducto, Piedad, Mixcoac).

Las políticas modernas del manejo hídrico, la sobreexplotación de los acuíferos y la extracción de agua a un centenar de kilómetros de distancia —con un costo de cuatro millones de dólares diarios—, condujeron a la cuenca de México a este crítico escenario. Los balances muestran un decremento en su capacidad para satisfacer la demanda de los usuarios asentados en el área metropolitana de la ciudad de México.

¹ Los colapsos ocurridos previamente en la cuenca de México se han debido a diferentes fenómenos: parten de ejemplificar anteriores procesos de doblamiento y colapso desde el siglo I A. C., hasta el siglo XVI. Provocados en el siglo I A. C. por la erupción del volcán Xitle; en el siglo VIII D. C. a causa de la crisis de recursos naturales en Teotihuacan; en el siglo X como resultado de la sequía en Tula y finalmente, en el siglo XVI como saldo de la conquista y las inundaciones en el Valle de México.

De cada 100 litros consumidos, 67 provienen de los siguientes acuíferos (todos ellos sobreexplotados): el de la zona metropolitana de la ciudad de México, con 34.7 por ciento de sobreexplotación; el Cuautitlán-Pachuca, con 13.8 por ciento; el de Texcoco, con 85.7 por ciento y el Chalco-Amecameca 74 por ciento. Este último, el único con un nivel de sobreexplotación relativamente moderado que, de lograr detener el deterioro en la región de los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl y restaurar su ambiente natural, la cuenca contaría con una reserva estratégica de recursos naturales y condiciones adecuadas para su recarga; sin embargo, la vertiginosa dinámica de crecimiento poblacional, cada vez más expansivo, pone en peligro dicha subcuenca. Además, como el porcentaje de reuso de agua es muy bajo (12 por ciento) y no es reinfiltrada, los suelos de la cuenca se hunden a ritmos acelerados, que llegan a los 20 o 40 centímetros anuales en el oriente de la ciudad. Asimismo, al problema de la extracción masiva de agua, se suma el de su desalojo.

Así comienzan las primeras señales de alerta ante los problemas de desalojo de agua: antes de las inundaciones de Tabasco —en noviembre de 2007—, se calificaba de apocalíptico a quien señalara el posible colapso del sistema de drenaje. Afortunadamente, en ese contexto, la Comisión Nacional del Agua anunció una serie de obras para incrementar la capacidad de desalojo de las aguas del valle de México, pero todavía no se incluyen acciones que toquen la raíz del problema. Aunque las soluciones técnicas que se proponen son adecuadas para problemas específicos, pueden ser contraproducentes para problemas más

complejos, ya que son la dimensión social y cultural además del ámbito local, los factores clave que se deben tomar en cuenta.

La vertiginosa dinámica de crecimiento urbano actual en el área metropolitana de la ciudad de México genera anillos de crecimiento periurbano cada vez más expansivos, que impermeabilizan sus áreas de recarga, contaminan su entorno y amenazan con agotar los recursos naturales, no sólo los del valle sino los de todo México central.

Nuestras áreas naturales protegidas presentan un alto grado de deterioro —al igual que el conjunto de los suelos de conservación—, debido a los incendios, la explotación irracional de sus recursos, la tala, la extracción de tierra de monte y, sobre todo, por la invasión urbana. El Distrito Federal ha perdido ya 47 por ciento de la superficie original decretada.

El crecimiento de la mancha urbana afecta en el suroriente a la Sierra Nevada —presidida por los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl—, que es, con 166 mil hectáreas de bosque, la masa forestal más importante del centro del país y el área estratégica de infiltración del principal acuífero (el Chalco-Xochimilco), y de cuyo equilibrio depende el avance de hundimientos e inundaciones en todo el oriente de la ciudad. Asimismo, ésta es el área de retención de suelos que impide la erosión y su arrastre en caso de picos de lluvia —que actualmente afectan de manera grave a Tláhuac y Xochimilco—, y es, también, zona privilegiada de captura de carbono mitigadora del efecto invernadero. Su creciente pérdida pone en riesgo el equilibrio ecológico del conjunto del valle de México y la vida en la ciudad tal y como la conocemos.

Otro es el problema de las plagas forestales, como es el caso de los descortezadores *dendroctonus mexicanus e ips*, y el muérdago, los cuales afectan crecientemente a nuestros bosques y zonas arboladas, sin que se tomen medidas adecuadas en tiempo para combatirlo (sobre todo en el caso del primero).

Por otra parte, y a pesar de la nueva Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos del 2004, los tiraderos a cielo abierto de residuos sólidos en barrancas, cauces de ríos y áreas agrícolas —tanto de residuos orgánicos, escombros y cascajo de la industria de la construcción, como de desechos tóxicos y sanitarios—, siguen siendo un grave problema ambiental. La degradación de los desechos produce líquidos o lixiviados que, al infiltrarse, contaminan los acuíferos, así como gas metano (explosivo) y gases tóxicos derivados del azufre y compuestos orgánicos que contaminan la atmósfera de nuestro valle, y que convierten a la cuenca que originalmente era cerrada, en una trampa de contaminación atmosférica.

Por todo lo anterior, concluimos que el futuro de nuestro valle y la calidad de vida de sus habitantes deben contemplar la transformación de dichas conductas, con el fin de respetar los soportes naturales y sociales, necesarios para su permanencia.

Del pasado y del futuro

Ante esta situación, vale la pena una reflexión profunda sobre nuestro momento: el proceso de evolución humana ha estado íntimamente ligado a las condiciones naturales. En los oríge-

nes de la humanidad, nuestros antepasados existían en “confusión” con la naturaleza; durante el periodo de los pueblos nómadas —que duró más de 250 mil años—, se inició un proceso de separación entre ambos, y el desarrollo humano reciente, impulsado por la división del trabajo primero, y la división sexual después —durante el periodo neolítico entre cinco y nueve mil años—, condujeron a la separación campo-ciudad.

La cultura dominante considera aún a la naturaleza como fuente infinita de recursos y depósito inagotable de desechos. En ritmo y escala ascendente —de 200 años a la fecha—, hemos utilizado los recursos naturales generados por millones de años de acción natural, y esto se ha acelerado en las últimas dos décadas.

Este ciclo de separación entre el hombre y la naturaleza continúa con la ruptura de las comunidades tradicionales y la multiplicación de las metrópolis. La exigencia de recursos naturales y servicios ambientales por parte de las grandes urbes ha rebasado los límites de lo sustentable, y éstas son vistas como sistemas “artificiales” que requieren de una elevadísima cantidad de agua, alimentos, energía y materias primas del exterior, los cuales, durante sus procesos de producción, circulación y consumo, generan residuos sólidos, aguas contaminadas, gases y sustancias tóxicas.

Todo lo anterior ha dejado una huella de daño ecológico que rebasa en centenas de kilómetros cuadrados sus confines naturales, lo cual es sumamente alarmante.

La huella ecológica de una población es un indicador de su habilidad para vivir dentro de las capacidades de su ecosis-

tema, la cual es definida como el área productiva requerida para sostener el estilo de vida de una población sin afectar a generaciones futuras. Incluye los recursos naturales necesarios para producir sus alimentos, proveerles de agua y oxígeno, producir sus bienes de consumo y sus fuentes de energía, además de aire y suelo necesarios para absorber sus desechos. Actualmente estamos consumiendo recursos más rápidamente de lo que los generamos. La huella ecológica del Distrito Federal es de 214 134 km², es decir, 162 veces más grande que su territorio total.

A esta problemática se suma el proceso global del cambio climático que, como consecuencia de las emisiones de gases de efecto invernadero, provoca aumentos generales de la temperatura. Entre las actividades que más contribuyen a ello están: la generación de electricidad basada en la quema de combustibles fósiles, el uso de derivados de petróleo para la transportación, el manejo de petroquímicos y deforestación; es decir, actividades asociadas a la vida urbana moderna. Por eso, la cuenca de México ha padecido, en los últimos lustros, fuertes olas de calor, pérdida de glaciares y estíos más prolongados que contrastan con las inundaciones provocadas por el aumento en los picos de lluvia.

Por otra parte, la dependencia de combustibles fósiles plantea cada vez mayores problemas generados por el encarecimiento del petróleo y el eventual agotamiento de sus reservas. El caos energético y productivo en las finanzas públicas y en la vida cotidiana, que ocasionaría la escasez del petróleo, es impredecible.

En este contexto, la idea de que la naturaleza tiene un límite —una capacidad de carga²—, se está haciendo cada vez más evidente y las pruebas están en la profunda degradación de los ecosistemas y la calidad de vida de las personas. Llegó el tiempo de la restauración y la armonización.

Este ciclo histórico —que va desde un periodo original de la humanidad (cuando el hombre se “con-fundía” con la naturaleza) y el actual (en el cual la humanidad rompe, se separa de ella, busca dominarla)— ha generado también experiencias y conocimientos de la mayor relevancia para el futuro: descubrimientos científicos y técnicos que son indispensables para un nuevo equilibrio entre el hombre y la naturaleza, donde se restaure el ámbito rural y las comunidades indígenas, y le devuelva a la mujer lo que le ha arrancado durante este ciclo de alrededor de siete mil años; para reinventar una nueva armonía con la naturaleza, ahora sí, consciente.

Hay que subrayar también que este ciclo ha permitido el proceso general de individuación de los seres humanos, que da pie a la noción de los derechos humanos.

Derechos humanos y medio ambiente

Las violaciones a los derechos humanos originadas por problemas ambientales se deben, en la mayoría de los casos, a

² “La población humana excedió la capacidad de sustentación del planeta en 1978, en 2000 esta capacidad fue excedida 1.4 veces” (Edward O. Wilson, “The Bottleneck”, *Scientific American*, febrero 2002, p. 74).

conductas o actividades sistemáticas —ligadas al patrón de desarrollo y consumo dominante—, que afectan a grupos de personas o comunidades enteras, con continuidad en el tiempo que se multiplican y trascienden su efecto original. Dada la novedad de este derecho —que es extremadamente joven tanto en lo doctrinario como en lo normativo—, hace falta un tratamiento sistemático en la relación derechos humanos-medio ambiente.

Sabemos que el estado de la naturaleza condiciona la vida humana en todos sus niveles y que, a su vez, las actividades humanas condicionan el estado de la naturaleza; por lo tanto, podemos hacer tres consideraciones: 1) la degradación ambiental afecta el bienestar de las personas vulnerando los derechos humanos, 2) la degradación causada por la conducta humana genera responsabilidad y obligación de reparar, 3) los problemas ambientales generan situaciones que permanecen en el tiempo, por lo que es necesario prever su aparición, lo cual le da un lugar muy importante a la planeación colaborativa.

Ahora bien, ¿cuáles son los derechos humanos relacionados al medio ambiente? De acuerdo con el Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente, éstos se encuentran establecidos en los tratados básicos de derechos humanos e incluyen:

- El derecho a un medio ambiente seguro y saludable.
- El derecho a un alto estándar de salud.
- El derecho a un desarrollo ecológicamente sustentable.
- El derecho a un estándar de vida adecuado, incluyendo el acceso a la alimentación y agua potable.

- El derecho de los niños para vivir en un medio ambiente apropiado para su desarrollo físico y mental.
- El derecho a gozar de condiciones seguras de trabajo, incluyendo garantías para mujeres embarazadas y en lactancia.
- El derecho a la protección para la no discriminación en cualquier área.
- El derecho a la educación e información, incluyendo la relacionada con vínculos entre salud y medio ambiente.
- El derecho a compartir los beneficios del progreso científico.
- Por último y de modo relevante: el derecho a una participación completa y equitativa de todas las personas en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente, la planificación del desarrollo, decisiones y políticas que afecten a la comunidad en todos sus niveles: local, nacional e internacional.

Nuestra sociedad sufre crecientemente las consecuencias de la degradación ambiental, pero sufre aún más por la poca capacidad de respuesta, en especial entre los sectores más desposeídos, que son los más expuestos. En general, la población suele permanecer pasiva, desinformada y reducida al papel de “demandante” frente a la autoridad, quien diseña y asigna recursos y servicios públicos según la capacidad de presión económica o política de los mismos.

Esa falta de participación se puede atribuir a diversas razones: el desconocimiento de las consecuencias de esta pro-

blemática, la escasa o nula información disponible sobre situaciones potencialmente peligrosas, la no percepción de las víctimas de degradación ambiental, como víctimas de violaciones de derechos humanos y la dificultad de acceder a la justicia. Por falta de conciencia sobre la gravedad del problema, se nos ha acostumbrado a convivir con la crisis ambiental como si fuera una consecuencia ineludible del “progreso”. Esta visión errónea no sólo ha eliminado cualquier actitud de defensa hacia nuestra forma de desarrollo, sino que también ha asegurado la impunidad a los grandes contaminadores. Actualmente, las consecuencias de la degradación ambiental no se perciben como violaciones de los derechos humanos.

Todo ello ha generado una creciente preocupación por parte de algunos organismos internacionales, en torno a la necesidad de preservar el medio ambiente y una diversidad de acuerdos multilaterales ambientales y convenios internacionales que persiguen: la protección de especies amenazadas, la conservación de la diversidad biológica, el combate a la desertificación y sequía, y el control de plaguicidas y contaminantes orgánicos persistentes, entre otros. Además, el vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente es cada vez más reconocido, tanto por organismos de defensa de los derechos humanos y organizaciones cívicas, como por instancias intergubernamentales, como el Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización de Estados Americanos.

Es evidente que la degradación ambiental afecta de una manera nueva los derechos humanos consagrados en la

Convención Americana, como consecuencia de la forma que asumen los daños ambientales —que en general son permanentes, irreversibles y no siempre resultan evidentes—. La degradación ambiental profundiza las violaciones de derechos humanos ya existentes. La relación degradación ambiental-derechos humanos se encuentra en todos y cada uno de los derechos reconocidos por el sistema interamericano y, en este sentido, la magnitud de los efectos es abrumadora.

En nuestro país tenemos una estructura jurídica que permite la defensa de estos derechos. Las garantías constitucionales en los artículos 4, 25 y 73 nos dan opciones de salud, alimentación y la noción de sustentabilidad que implica: la conservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y la prevención de la contaminación ambiental y el aprovechamiento de los recursos naturales.

El equilibrio ambiental depende de los cambios en las políticas públicas que conduzcan a la reestructuración de sistemas productivos primarios, secundarios y terciarios hacia modalidades ambientalmente adecuadas. La falta de políticas ambientales efectivas y la condescendencia con la degradación ambiental a cambio de recursos financieros a corto plazo sólo genera más pobreza e incrementa la violación de los derechos humanos de los habitantes de la región. Es imprescindible valorar la importancia del desarrollo sostenible para el efectivo uso y goce de los derechos humanos. La situación actual de las víctimas de abuso ambiental es de total indefensión, porque éstas no son percibidas como tales y, por lo tanto, no reciben protección por parte del sistema de derechos humanos.

Al mismo tiempo, el ritmo del deterioro ambiental es mucho más veloz que las medidas para prevenirlo y revertirlo. Ese ritmo tiende a aumentar puesto que la raíz del problema —que es el patrón, extracción producción de nuestra sociedad—, tiene como objetivo principal la búsqueda de ganancias extraordinarias a partir de ciclos cortos de rotación del capital. Lo que es peor, los recursos naturales de nuestro país se utilizan, no para el desarrollo interno, sino para cumplir con compromisos con transnacionales y con las obligaciones financieras hacia los acreedores externos.

Hace 14 años, la relatora especial de la ONU, Fatma Zohra Ksentini hacía un llamado urgente en los siguientes términos:

La preservación del balance natural, la conservación de la estabilidad del ecosistema, la preservación de los recursos naturales, en definitiva la permanencia del planeta Tierra es imprescindible para la generación y preservación de la vida, y requiere acciones urgentes en virtud de la escala actual del daño ambiental y su impacto en el ser humano, en su bienestar, en su dignidad, en definitiva en el goce efectivo de sus derechos humanos fundamentales.

El texto anterior es de 1994. Si el ritmo de deterioro se acelera, ¿qué consideramos urgente?, ¿quién va a ser el sujeto de estas acciones? Si se trata de defender nuestro futuro, el futuro del aire que respiren nuestros hijos, el futuro del pan

que se llevan a la boca nuestros nietos, la salud de amigos y vecinos; la respuesta la tenemos que dar todos, no sólo los gobiernos o los organismos defensores de nuestros derechos.

Llegó el momento de una nueva madurez colectiva, todos y cada uno podemos hacernos cargo de transformar esta crisis en una oportunidad. Llegó la hora de asumir nuestro poder y cambiar nuestro entorno inmediato. Potenciar el uso sustentable de los recursos naturales, fortalecer la iniciativa local y revertir las tendencias poco sustentables de las mega-obras y metrópolis son tareas que definirán el futuro, el nuestro incluido.

Ello implica que, a nivel individual, familiar y comunitario demos la espalda al consumismo, a la cultura de la destrucción ambiental y el desecho fácil, y que cultivemos nuestro entorno, germinando una nueva cultura (la raíz de cultura se deriva de cultivo) dejando el uso inmediatista de los recursos. Implica también cuestionar y desincentivar la existencia de agentes sociales que buscan maximizar el beneficio económico a costa, muchas veces, de la degradación ambiental y del incremento de la desigualdad económica y social, para dar pie a una perspectiva que considere no sólo la utilidad de corto plazo de la urbanización y las inversiones especulativas, sino también de sus posibles impactos ambientales y sociales. El compromiso de nosotros como individuos puede hacer la diferencia para modificar dinámicas inadecuadas. Como botón de muestra está la titánica lucha iniciada por el ingeniero Heberto Castillo contra la construcción del gasoducto mencionada al principio. Esa lucha

nos permitió también repensar las formas de relación con los imperativos de exterior, repensar un México soberano.

El reto actual implica ensayar nuevas formas de planeación transformadora, promoviendo un clima de colaboración interinstitucional, que ofrezcan alternativas viables a campos problemáticos y permitan integrar a una multiplicidad de actores con los recursos, tangibles o intangibles, necesarios para buscar soluciones a problemas que no pueden ser resueltos unilateralmente. La descentralización y el incremento de la organización comunitaria pueden crear las condiciones para integrar los conocimientos y recursos de actores internacionales, federales, estatales y de instituciones públicas que se adapten a las características socioeconómicas y los conocimientos locales en los procesos de planeación y toma de decisiones, para lograr la gestión integral del medio ambiente. En México, este modo de planeación ha hecho posible, en algunos casos, una transformación de los papeles de las autoridades y de la población, para lograr un ejercicio propositivo, más participativo y corresponsable.

Es necesario, también, recrear los gobiernos locales en función de los vínculos con las comunidades y el contexto bioregional, transformando formas de poder de origen colonial, de tipo jerárquico, extractivo y burocrático que, lejos de contribuir al desarrollo político de sus habitantes y a la defensa del ambiente, son parte de los mecanismos que contribuyen a la involución actual.

El entorno natural y la capacidad de carga ambiental no se pueden relativizar para seguir extendiendo la huella ecológica

metropolitana *ad infinitum*. Los acuíferos y cuerpos de agua, los bosques y suelos, las condiciones climáticas cumplen funciones vitales para la vida humana. Hay límites sociales que no se pueden soslayar. Es vital repensar nuestra cuenca del valle de México desde otra óptica. Por eso es importante tener en el corazón de los derechos humanos, el derecho a un medio ambiente íntegro y sano para todos.

ANEXO

*¿Cuáles son las provisiones de la ley de derechos humanos que garantizan a todas las personas el derecho a un medio ambiente seguro y saludable?*³

Incluye recopilaciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales; la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, discriminación racial; la Convención para los derechos de los niños y

³ Textos citados del *Informe sobre derechos humanos y medio ambiente en América* presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ocasión de la audiencia de carácter general celebrada en Washington, D. C., el 16 de octubre de 2002. Véase <http://www.pdhre.org/rights/environment-sp.html>

la Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (núm. 169).

Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y el bienestar la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULOS 22, 25 y 27

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y prevén asimismo su desarrollo económico, social y cultural. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden suponer libremente de sus propios medios de subsistencia. Los Estados Parte reconocen el derecho a trabajar. Los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona, al goce de condicio-

nes de trabajo equitativas y satisfactorias; un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. La seguridad y la higiene en el trabajo, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, las medidas, incluidos los programas concretos que se necesitan para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

Los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente. Los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a la educación. Los Estados Parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a participar

en la vida cultural, gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.

**PACTO INTERNACIONAL PARA LOS DERECHOS SOCIALES,
ECONÓMICOS Y CULTURALES**

ARTÍCULOS 1, 6, 7, 11, 12, 13 y 15

Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano, el derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo, el derecho a elegir libremente profesión y empleo; el derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción, a fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

Los Estados Parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante

papel que desempeña en la supervivencia económica, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente convención a la mujer en las zonas rurales. Los Estados Parte adoptarán de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales, participar en todas las actividades comunitarias; obtener accesos a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento, y gozar de condiciones de vida adecuadas.

**CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODA FORMA
DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER**

ARTÍCULOS 11 y 14

Los Estados Parte condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas. Cada Estado Parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones. Tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales

nacionales y locales, para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial. Los Estados Parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción, al goce de los derechos civiles, derechos económicos, sociales y culturales.

**CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS
LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL**

ARTÍCULOS 2 y 14

Los Estados Parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.

Los Estados Parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios, reducir la mortalidad infantil y en la niñez, asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y

agua potable salubre. Teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente los Estados Parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

CONVENCIÓN PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO

ARTÍCULOS 24 y 27

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir a sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos.

CONVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE POBLACIÓN INDÍGENA Y TRIBALES

NÚM. 169, ARTÍCULO 7

¿Cuáles son los compromisos que los gobiernos han adquirido para asegurar el pleno goce del derecho a un medio ambiente seguro y saludable?⁴

Incluye síntesis de compromisos realizados en la Cumbre de Río, la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing y la Conferencia Hábitat II en Estambul.

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. A fin de alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

DECLARACIÓN DE RÍO

PRINCIPIOS 1 y 4

Nos confrontamos a una pobreza que empeora, hambre, malas condiciones de salud, al analfabetismo y al deterioro de los ecosistemas. Sin embargo, la integración del medio ambiente y las preocupaciones del desarrollo serán temas que se enfatizarán para la satisfacción de las

⁴ *Idem.*

necesidades básicas, el mejoramiento de los estándares de vida para todos, ecosistemas mejores protegidos y seguros, futuro más próspero. Objetivo para el año 2000: incorporar salvaguardas medio ambientales como parte del desarrollo, controlar el uso de pesticidas, establecer programas de higiene industrial en la mayoría de industrias para el bienestar de los trabajadores.

AGENDA 21 CAPÍTULO 1, PÁRRAFO 1 y CAPÍTULO 6, PÁRRAFO 40

Estamos completamente convencidos de que el desarrollo económico, social y protección medio ambiental son interdependientes y son componentes mutuamente reforzados del desarrollo sustentable, lo cual es el marco de nuestros esfuerzos para la obtención de una mejor calidad de vida para todas las personas. El desarrollo social igualitario que reconoce y da poder a los pobres, particularmente a las mujeres que viven en la pobreza a utilizar recursos medio ambientales sustentables es una base necesaria para el desarrollo sustentable.

DECLARACIÓN DE BEIJING

PÁRRAFO 36

Medidas que han de adoptar los gobiernos: asegurar oportunidades a las mujeres para que participen en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en

todos los niveles, incluso como administradoras, elaboradoras de proyectos y planificadoras, y como ejecutoras y evaluadoras de los proyectos relativos al medio ambiente; facilitar y fomentar el acceso de la mujer a la información y la educación, inclusive en las esferas de la ciencia, la tecnología y la economía, promoviendo de ese modo sus conocimientos, aptitudes y oportunidades de participación en las decisiones relativas al medio ambiente; adoptar medidas adecuadas para reducir los riesgos para la mujer resultantes de peligros ambientales identificados; adoptar medidas para integrar una perspectiva de género en el diseño y la utilización, entre otras cosas, de mecanismos de gestión de recursos, técnicas de producción y desarrollo de las infraestructuras en las zonas rurales y urbanas.

Asimismo, integrar a las mujeres a las perspectivas y conocimientos, en condiciones de igualdad con los hombres, en la adopción de decisiones en materia de ordenación sostenible de los recursos y en la formulación de políticas y programas de desarrollo sostenible, particularmente los destinados a atender y prevenir la degradación ambiental de la tierra; evaluar la políticas y programas desde el punto de vista de su repercusión sobre el medio ambiente y de la igualdad de acceso y de utilización por la mujer de los recursos naturales.

PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING

PÁRRAFOS 253 y 256

El desarrollo sostenible es indispensable para el desarrollo de los asentamientos humanos y tiene plenamente en cuenta las necesidades y las condiciones para el logro del crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos garantiza el desarrollo económico, las oportunidades de empleo y el progreso social, en armonía con el medio ambiente.

Nos comprometemos a conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización velando por el desarrollo de sociedades que hagan uso eficiente de los recursos dentro de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas; y tengan en cuenta el principio de precaución y ofreciendo a todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, las mismas oportunidades de llevar una vida sana, segura y productiva en armonía con la naturaleza y su patrimonio cultural y valores espirituales y culturales que garanticen el desarrollo económico, social y la protección del medio ambiente, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional sostenible.

Promover, según corresponda, asentamientos humanos socialmente integrados y accesibles que cuenten con servicios apropiados de salud y educación, combatir la segregación, la discriminación y otras políticas y prácticas de exclusión; reconocer y respetar los dere-

chos de todos, en particular de las mujeres, los niños, las personas discapacitadas, las personas que viven en la pobreza y los grupos vulnerables y desfavorecidos.

AGENDA HÁBITAT

PÁRRAFO 29, 42 y 43

Derechos humanos y derechos de la naturaleza: dos dimensiones, una misma demanda

VÍCTOR MANUEL TOLEDO

En un mundo amenazado, cada vez más, por la marginación, la desigualdad social y la destrucción de la naturaleza, las luchas por los derechos de la humanidad están cada vez más acompañadas por las de la defensa del entorno, la trama vital y el planeta entero. ¿Son estas reivindicaciones batallas sin conexión, demandas aisladas o, por el contrario, responden de manera unísona porque son el resultado de un mismo proceso de explotación?

El presente ensayo está dedicado a mostrar cómo los derechos humanos más elementales corren acompañados por los derechos de la naturaleza, entendidos estos últimos como los mecanismos dirigidos a garantizar prácticas no dañinas desde el punto de vista ecológico. Para mostrar lo anterior, el ensayo parte del carácter dual o bifacético del ser humano, adopta una perspectiva histórica e identifica en el dominio del capital la doble fuerza destructora de lo humano y de lo natural.

La doble naturaleza del ser humano

Antes que todo es necesario recordar y recordarnos el carácter dual de los seres humanos. Somos una especie animal y una especie social o, si se prefiere, un animal social, un animal con conciencia de sí mismo. Como especie animal somos primates estrechamente emparentados con los tres grandes simios vivos. Con las dos especies de chimpancés los seres humanos compartimos 99 por ciento de nuestros genes, con el gorila 97.5 por ciento y con el orangután 96 por ciento.

La hominización, el salto de lo animal a lo humano, fue esencialmente un proceso gradual de incremento de la capacidad y el volumen cerebral. Sin embargo, el volumen del cerebro de los seres humanos contemporáneos es prácticamente el mismo que el de los integrantes de las primeras poblaciones cuyo registro se remonta a unos doscientos mil años, y lo único que los distingue es la forma de sus circunvoluciones. Es decir que, por el tamaño del cerebro y otros rasgos como la posición erguida del cuerpo, el movimiento de la mano y la capacidad estereoscópica de los ojos, no existe mayor diferencia entre los primeros y los actuales miembros de la especie humana.

Aunque el mundo moderno tiende a olvidar el carácter biológico del ser humano, seguimos siendo, en esencia, los mismos primates originales enfrentando esta vez fenómenos, eventos y circunstancias nunca antes vistos. En efecto, los hombres y mujeres que hoy caminan desparpajadamente por Beijing, Nueva York, Monterrey o Tokio son biológica-

mente similares a los que cazaban y recolectaban alimentos en las ardientes sabanas de África hace 200 mil años.

Los cuerpos desnudos del *homo sapiens* actual, desprovistos de toda vestimenta, adorno, perfume, ungüento o prótesis, es decir, de todo indicio de temporalidad, de toda huella moderna, hacen saltar con toda su fuerza la animalidad del ser humano, no importa que se esté en las selvas amazónicas, en el Central Park de Nueva York, en una calle de Ámsterdam o de Johannesburgo, en el desierto de Atacama o en el lugar más exclusivo de una sociedad opulenta.

El metabolismo entre la sociedad y la naturaleza

Como especie animal, el ser humano —sin importar su grado de sofisticación, su alto nivel tecnológico, la complejidad de su mente o su inmenso poder económico o militar— depende de la naturaleza y sus procesos para seguir existiendo. Este imperativo biológico marca cada uno de sus actos y lo obliga a considerar al universo natural como la fuente primordial y última de todas sus actividades. Por ello, las sociedades humanas producen y reproducen su existencia a partir de su metabolismo con la naturaleza, una condición que aparece como presocial, natural y eterna. Dicho fenómeno implica el conjunto de procesos por medio de los cuales los seres humanos organizados en sociedad, independientemente de su situación en el espacio y en el tiempo, se apropian, circulan, transforman, consumen y excretan materiales, energías, agua y servicios provenientes del mundo natural.

Durante el metabolismo, esos cinco procesos ocurren en dos dimensiones o escalas: las individuales o biológicas y las colectivas o sociales. A nivel individual los seres humanos utilizan de la naturaleza cantidades suficientes de oxígeno, agua y alimentos para sobrevivir como organismos, y excretan calor, agua, bióxido de carbono y sustancias mineralizadas y orgánicas. Al nivel social, el conjunto de individuos utiliza toda clase de materiales, energías y agua para elaborar sustancias y materiales, y construir artefactos: instrumentos, máquinas, aparatos, edificios, e instalaciones diversas, y al hacerlo excreta toda una gama de residuos o desechos. Se trata del intercambio endosomático (de los individuos como entes biológicos) y del intercambio exosomático (de los grupos humanos como sociedades).

Hoy en día, el metabolismo entre la sociedad y la naturaleza se hace visible como un continuo, complejo e incesante proceso planetario de interacciones e intercambios entre las ciudades, las industrias, las áreas rurales y la naturaleza. Contrariamente a lo pensado, como nunca antes la sociedad y la naturaleza han estado tan estrechamente vinculadas, a tal punto que la sociedad no puede existir sin la naturaleza y la naturaleza depende de lo que haga la sociedad, pues se han vuelto mutuamente dependientes.

La naturaleza parlante: las concepciones sagradas

Durante más de 99 por ciento de su historia, el ser humano aprendió a convivir con la naturaleza, una naturaleza con la capacidad de hablar y de dialogar. En efecto, al considerarla

una entidad sagrada y al concebir a sus principales elementos (plantas, animales, montañas, ríos, manantiales) como deidades y dioses, el ser humano estableció un diálogo permanente con los seres y las fuerzas naturales mediante miles de religiones naturistas, animistas y politeístas. Esta concepción del mundo natural proporcionó a los seres humanos de una idea integral de la realidad, dentro de la cual él mismo se ubicó como una parte más. Ello le permitió mantener una relación de respeto hacia los entes naturales, que le dotó una primera ética ecológica por la cual se vio impedido de traspasar los límites y los umbrales de la naturaleza.

Esta visión sagrada del universo natural permitió a la especie humana mantener un cierto equilibrio entre los derechos humanos y los derechos de la naturaleza, negociados de manera permanente. Dicha visión quedó rota, primero, con el advenimiento de los grandes monoteísmos (cristianismo, judaísmo, islamismo, hinduismo), con dioses humanizados, urbanos, masculinos e intolerantes y con poca o ninguna conexión con el mundo de la naturaleza; varios siglos después, en segundo lugar, con el arribo de una manera no religiosa de mirar el mundo: la ciencia.

El surgimiento del pensamiento científico cambió la visión de la naturaleza, a la que concibió como un sistema externo; como una máquina que había que analizar y fragmentar para lograr su “explotación racional”. Esta visión mecanicista, que permitió la expansión y el florecimiento de la sociedad industrial, fue cuestionada hasta el siglo XX con la aparición de la ecología, una disciplina integradora.

La ecología es la ciencia que estudia cómo se integran los componentes geológicos, físicos, químicos y biológicos del planeta a través de flujos de materia, energía e información. De esa visión nació el concepto de ecosistema, una idea que recuerda las antiguas concepciones integrales u holísticas. Estos principios fueron llevados, finalmente, a una escala global o planetaria por el científico inglés James Lovelock¹ hace apenas dos décadas, logrando describir el ecosistema planetario en su teoría de *Gaia*, nombre de la diosa griega de la Tierra.

La Tierra es un planeta delicado

De acuerdo con la teoría de *Gaia*, en el planeta todo está conectado e integrado por un delicado equilibrio del cual forman parte la atmósfera, los océanos, los continentes y todos los seres vivos que integran la trama de la vida, incluyendo a la especie humana. Este descubrimiento científico ha cambiado radicalmente nuestra visión del mundo.

La delicadeza y fragilidad del planeta se expresa principalmente a través de los cambios del clima. La composición química de la atmósfera, la temperatura y salinidad de los mares, la presencia o ausencia de bosques o de los microorganismos marinos, los vientos y las corrientes, todo ello contribuye a hacer habitable el planeta. Durante los últimos siglos, pero

¹ James Lovelock, *La venganza de la Tierra*, Barcelona, Planeta, 2007.

especialmente durante las últimas décadas, los seres humanos hemos estado afectando estos balances al impactar severamente los procesos, ritmos y patrones del planeta.

El siglo xx: los cien años más vertiginosos e inusuales de la historia

El siglo xx ha sido de contrastes: iluminaciones y tinieblas, ocasos y amaneceres; pero, sobre todo, ha sido la era de las aceleraciones y de los vértigos. Todo lo ocurrido en el pasado se ve anulado o pasa a un segundo plano cuando se revisa el agitado presente. La crispación que hoy vivimos —o sufrimos— se debe, fundamentalmente, a lo ocurrido en los últimos 100 años, un lapso que equivale solamente a 0.05 por ciento en la historia de la especie humana (200 mil años). En el parpadeo de este último siglo, todos los procesos ligados al fenómeno humano se han acelerado, han incrementado sus ritmos a niveles nunca vistos y han generado circunstancias de tal complejidad que la propia capacidad humana de conocimiento ha quedado desbordada. El siglo xx ha sido también la época de la consolidación del mundo moderno, industrial, capitalista, racional, tecnocrático e individualista, y de su expansión por todo el planeta.

La población humana, por ejemplo, se incrementó más de cuatro veces entre 1900 y 2000, al pasar de 2 mil 500 millones a más de 6 mil millones. Ello supone la llegada cada año al planeta de 74 millones de nuevos seres humanos. Los

datos demográficos, sin embargo, palidecen frente a los de la economía mundial. Medida en dólares de 1990, la economía global se incrementó 14 veces entre 1900 y 2000, de tal suerte que la economía mundial de 1950 ha sido superada ya por la economía estadounidense de hoy, y la economía global de 1900 es equivalente a la economía japonesa actual.

El uso de la energía, medido en toneladas métricas de barriles de petróleo, es el tercer gran aceleramiento del siglo pasado: creció 16 veces. La energía utilizada en el siglo xx ha sido mayor que la utilizada a lo largo de toda la historia de la especie y 10 veces mayor a la utilizada en los últimos mil años. En consonancia con los datos anteriores, el uso del agua se elevó nueve veces, el incremento del bióxido de carbono (CO₂), principal contaminante atmosférico, 13 veces, y las emisiones industriales aumentaron ¡40 veces!

De la misma manera, el consumo de metales (cobre, zinc, manganeso, cromo, níquel, magnesio, estaño, molibdeno y mercurio) ha tenido un crecimiento espectacular en los últimos 100 años. La extracción de estos metales conlleva a su vez el uso de sustancias tóxicas, el uso y contaminación del agua y el movimiento masivo de materiales. Otros crecimientos vertiginosos son el de los vehículos automotores y el de las reses o cabezas de ganado, así como el de las poblaciones de la fauna que acompañan al ser humano (moscas, ratas, cucarachas, etc.) y, en las últimas décadas, el de la información manejada globalmente a través de los sistemas de cómputo y las telecomunicaciones. El último gran evento que acompaña a todo lo anterior ha sido el de la producción de desechos, la

excreción de materiales, sustancias, agua utilizada y basura. Solamente en Europa se han identificado 30 mil sustancias tóxicas, la mayoría sin seguimiento o control. Hoy podemos afirmar que el planeta es cada vez más un espacio irremediablemente contaminado de basuras, toxinas y desechos.

La huella ecológica

Los responsables de la situación anterior no son todos los seres humanos. La responsabilidad recae en países y sectores ligados con el despliegue del modelo industrial. La cantidad de alimentos, energía, agua, materiales de construcción y desechos que cada individuo utiliza a lo largo de un año puede ser calculada mediante un índice conocido como la “huella ecológica”. Ésta traduce los impactos a la superficie necesaria para cubrir las necesidades de los sectores que se analizan. Este índice puede aplicarse a familias, barrios, comunidades, ciudades, países y a la humanidad entera y compararse a través del tiempo.

Desde 1985 los seres humanos traspasamos la capacidad del planeta para proveer satisfactorios. Esta presión humana sobre el equilibrio del planeta debe sin embargo ser matizada, pues son los países y sectores opulentos los que mayores impactos producen, de tal suerte que, medida por países, la huella ecológica resulta de la combinación del número de habitantes y de su nivel de consumo y permite, por lo tanto, identificar y cuantificar el impacto de las actividades humanas por ciudades, países, regiones y continentes. Si todos vi-

viéramos como la población promedio vive en los países ricos, el planeta sólo podría soportar mil 800 millones de personas, y no los casi 6 mil 500 millones que viven en la actualidad. Y la población continúa creciendo, pues se estima que llegará a 8 mil 900 millones en 2050.

Un aspecto fundamental de la huella ecológica es la producción de desechos industriales: sustancias, gases, materiales y aparatos inservibles. Por ejemplo, hoy existen más de dos mil millones de teléfonos celulares en el mundo, casi uno por cada tres personas, y dado que el tiempo de uso promedio de cada aparato es de 14 meses, la cantidad de celulares que se desechan como “chatarra electrónica” es descomunal: sólo en Estados Unidos hay quinientos millones de celulares desechados. Además, la producción masiva de los celulares está poniendo en riesgo la supervivencia de los monos antropoides en África. ¿Por qué? Porque la fabricación de teléfonos móviles exige el uso de un tipo de metal que se obtiene casi exclusivamente de la República Democrática del Congo, afectando así el hábitat de estos animales. Hoy, casi medio centenar de zoológicos de todo el mundo comenzaron programas de reciclado de teléfonos.

Contrariamente a lo esperado, la huella ecológica sigue aumentando, dado que el consumo tanto de los países ricos como la de los llamados países emergentes (China, India, Europa del este, Brasil, Sudáfrica) se incrementa día a día. En 2006, el comercio y el consumo globales aumentaron a niveles sin precedente. La producción de acero (mil millones de toneladas), aluminio (31 millones de toneladas) y automóvi-

les (45.6 millones de unidades) superó las marcas anteriores. En paralelo, nunca las corporaciones habían ganado tanto. En 2006, por ejemplo, los treinta corporativos que componen el llamado índice Dow Jones obtuvieron un beneficio neto de 252 mil millones de dólares, la mayor ganancia en toda la historia de este índice desde su fundación en 1896. Destacan dentro de este proceso de acumulación la empresa petrolera Exxon —que alcanzó las mayores utilidades anuales logradas por una compañía estadounidense en toda la historia del capitalismo—, y otras siete principales petroleras, todas ellas causantes de la contaminación atmosférica que calienta año con año el clima del planeta.

Conclusión

Todo indica que es la expansión del capital en su fase corporativa o global la principal fuerza que opera como el mecanismo fundamental del desequilibrio del ecosistema planetario. Esta conclusión aparece varias décadas después de que la investigación sociológica identificara también en los procesos de centralización, concentración y acumulación de capital la causa final de la situación inequitativa de la sociedad humana y del incremento en la marginación social. La expansión del capital y de toda su secuela de efectos amenaza por igual los derechos de los seres humanos y los derechos de la naturaleza, entendidos estos últimos como el mantenimiento de los equilibrios, ciclos y flujos naturales sin los cuales la vida (y no solamente la humana) se ve seriamente afectada.

La estrecha relación que existe entre el mundo natural y el mundo social, y la interdependencia que existe entre los procesos ecológicos y los de la sociedad obligan hoy a ampliar la visión de los derechos humanos hasta situarlos en íntima correlación con los derechos de la naturaleza. Si en el pasado esta situación quedaba reconocida y normalmente resuelta mediante el diálogo permanente entre los entes de una naturaleza sacralizada y con capacidad para hablar y los seres humanos, hoy, con base en los resultados derivados del conocimiento científico en su versión crítica, ese diálogo suprimido por la visión profana, utilitaria y tecnocrática debe ser restituido. No se trata por supuesto de retornar a aquella fase de la historia de la humanidad, sino de recrear ese diálogo en función de una ética y una conciencia alimentadas por una visión objetiva de la realidad, de una “ciencia con conciencia”. De esta forma se avanzará en una forma de espiritualidad no religiosa que es, al parecer, la única manera de remontar la tremenda crisis del mundo moderno.

Bibliografía recomendada

- Beck, U., *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.
- Berman, M., *El reencantamiento del mundo*, Santiago, Cuatro Vientos, 1987.
- Boada, M. y V. M. Toledo, *El planeta es nuestro cuerpo*, México, FCE, 2003.

- Boff, L., *Ecología: grito de la Tierra, grito de los pobres*, Barcelona, Trotta, 1999.
- Boff, L., *La dignidad de la Tierra: ecología, mundialización, espiritualidad*, Barcelona, Trotta, 2000.
- Brown, L. R., *Salvar el planeta*, México, Paidós, 2004.
- Gore, A., *Una verdad incómoda: la crisis planetaria del calentamiento global*, Barcelona, Gedisa, 2007.
- McNeill, J., *Something New under the Sun: An Environmental History of the Twentieth Century*, Penguin Books, 2000.
- Morin, E., *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Morin, E., *La mente bien ordenada: repensar la reforma, reformar el pensamiento*, Madrid, Seix Barral, 2006.
- Toledo, V. M., *Ecología, espiritualidad, conocimiento*, Morelia, Jitanjáfora, 2006.

<h2>Notas curriculares</h2>	

Emilio Álvarez Icaza Longoria

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Hizo el diplomado en Diseño y análisis de comunicación política en la Universidad Iberoamericana.

Ha impartido clases en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, en la Universidad Iberoamericana y en el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural. También en las facultades de Ciencias Políticas y Sociales, y Filosofía y Letras de la UNAM. Actualmente es profesor de posgrado en la Facultad de Derecho de la misma.

Es experto consultor y asesor en temas de participación ciudadana, derechos humanos y sociedad civil; fue cofundador de la organización ciudadana Alianza Cívica. Su trabajo de investigación en instituciones civiles, académicas y públicas, abarca de manera relevante temas en materia de derechos humanos, movimientos sociales, sociedad civil y democracia. Fue director general del Centro Nacional de Comunicación Social, A. C. y consejero electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Actualmente es presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Luis Arriaga Valenzuela

Abogado por la Universidad Iberoamericana y maestro en Filosofía Social por el Instituto Tecnológico de Estudios Su-

periores de Occidente, con reconocimiento *summa cum laude*. Tiene estudios especiales en Derecho internacional de los derechos humanos por la American University en Washington, D.C. Es licenciado en Ciencias religiosas por la Universidad Iberoamericana.

Cuenta con diversas publicaciones en materia de derechos humanos en distintas revistas especializadas. Ha sido juez experto en el Concurso Interamericano de Derechos Humanos organizado por la American University en Washington, y conferencista en diversas universidades. Es miembro del Consejo Técnico de la maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, de la cual ha sido profesor.

Ha desarrollado su trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos desde distintos organismos de la sociedad civil: Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A. C. en Guadalajara, Jalisco; Asociación de Migrantes y Refugiados Ignacio de Loyola, A. C.; Centro de Derechos Indígenas, A. C., en Chiapas; Center of Justice and Internacional Law, con sede en Washington. Actualmente es director del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A. C.

Victoria Beltrán Camacho

Estudió Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM. Trabajó como gestora para la industria agropecuaria, alfabetizó y participó en programas para la educación de los adultos en zonas marginadas del Distrito Federal.

Fue voluntaria en el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O. P.”, A. C.; trabajó en Tlaxcala en el Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C., donde se familiarizó *in situ* con la problemática de la trata de personas, colaborando con el litigio de casos en la materia, así como en la incidencia para la tipificación del delito de trata en el Estado.

Regresó al Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, donde actualmente se desarrolla en litigio de casos de violaciones a derechos humanos, incidencia en la materia, y donde ha tenido las facilidades de profundizar en su interés en el tema. Así, ha asistido al seminario internacional “Trata de mujeres para la prostitución en América Latina” y al foro de discusión “Niñez migrante, trata y explotación infantil”. Además, es una obstinada escritora de diversos géneros literarios.

Édgar Cortez

Abogado por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el Instituto Libre de Filosofía y Ciencias de Guadalajara, y licenciado en Teología por el Instituto Libre de Filosofía en México.

Se ha destacado como promotor educativo en proyectos de atención a migrantes y niños de la calle en Tijuana, Baja California. Participó en la organización social de vivienda “Asamblea de barrios Patria Nueva” en la ciudad de México. Fue asesor jurídico en la Asamblea de Representantes del

Distrito Federal entre 1995 y 1996. Fue director del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” de 1998 a 2004 y subdirector del mismo durante 1997. Es autor de diversos artículos de derechos humanos. Participa en los consejos de diversas organizaciones civiles. Actualmente es secretario ejecutivo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” desde marzo de 2004.

José Francisco Gallardo Rodríguez

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, maestro y doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ingresó como cadete al heroico Colegio Militar en 1963, aplicó en el primer lugar de su generación así como en los cursos de capacitación y promociones hasta el grado de General en 1988. Desempeñó varios cargos y comisiones dentro de la orgánica militar, en los cuerpos de tropa del arma de caballería, escuelas militares y el estado mayor de la defensa.

Adoptado como “preso de conciencia” por Amnistía Internacional en 1994, recibió el premio nacional de derechos humanos “Don Sergio Méndez Arceo” en 1997 y el de ombudsman militar en prisión, otorgado por el Consejo Nacional de ONG y el del Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 2001.

Conferencista en varios foros sobre justicia, derechos humanos, sistema penitenciario, presos políticos, seguridad na-

cional, en varios centros de de derechos humanos nacionales, en los Estados Unidos y en la República del Salvador.

Encarcelado durante 8 años por proponer la creación de un ombudsman militar, a través de la tesis académica “La necesidad de un ombudsman militar en México”, fue adoptado como preso de conciencia por varias organizaciones internacionales de derechos humanos. Actualmente es miembro honorario de Amnistía Internacional.

Eliana García

Estudió la licenciatura en Letras y Literaturas Hispánicas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM; diplomada en la enseñanza del español para extranjeros y en enseñanza del inglés por el Instituto Mexicano Norteamericano de Relaciones Culturales.

Fue diputada federal por el PRD, en la LIX Legislatura, donde fue coordinadora de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, de la mesa directiva del Grupo Parlamentario. Fue también integrante de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de la Comisión Especial de Femicidio, y titular de la subdelegación de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal en la delegación Miguel Hidalgo.

Fundadora y militante del PRD, precandidata a jefa delegacional en Miguel Hidalgo, y consejera nacional por el mismo partido. Fue integrante del secretariado de la Comisión Organizadora del X Congreso Nacional. Actualmente es secretaria técnica de la Coordinación Política de la Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD, en el Senado de la República.

Sergio García Ramírez

Doctor en Derecho, *magna cum laude*, por la UNAM. Fue miembro de la Junta de Gobierno de esta universidad. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Antiguo profesor en la Facultad de Derecho. Investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Doctor *honoris causa* por varias universidades nacionales y extranjeras.

Presidente fundador de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Ciencias Penales; expresidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Ha desempeñado diversos cargos públicos, entre ellos: procurador general de justicia del D. F., secretario del trabajo y previsión social y procurador general de la República.

Autor de más de cincuenta libros sobre temas jurídicos, políticos y sociales, actualmente es presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Andrés Lozano

Licenciado en Derecho, es socio y director del Bufete Jurídico Lozano y Asociados. Es miembro de la Sociedad Mexicana de Ingeniería de Transporte y secretario de Relaciones con Poderes de la Unión, de la Sociedad Interdisciplinaria de Jurista de México.

Ha sido coordinador de asesores de la Secretaría de Transporte y Vialidad, subdelegado Jurídico y de Gobierno y director jurídico de Gobierno de la delegación Gustavo A. Madero

del gobierno del Distrito Federal. Actualmente es diputado por el PRD, de la LX Legislatura.

Pedro Moctezuma Barragán

Doctor en Planeación y Desarrollo por la Universidad de Liverpool, Inglaterra y licenciado en Economía por la UNAM. Fue profesor-investigador titular “C” de tiempo completo de la Universidad Autónoma Metropolitana y director del proyecto UAM-Comunidad Sierra Nevada, en 12 municipios de la sub-región sur del Valle Cuautitlán Texcoco, Estado de México.

Ha sido co-fundador de diversas organizaciones sociales comunitarias y ambientales en el Valle de México, entre ellas: Unión de Colonos de San Miguel Teotongo, CONAMUP, Movimiento de Solicitantes de Vivienda Cananea, Movimiento de Solicitantes de Vivienda Benito Juárez, UPREZ; Frente Continental de Organizaciones Comunales; Tezcaltepetl, Consejo Social Iztaccíhuatl y Guardianes de Los Volcanes, A. C.

Entre sus publicaciones más recientes destacan: *Organizational Dimensions of Community-based Forest Management: Lessons from San Pedro*, “¿A dónde irán nuestros residuos sólidos?”, “Collaboration in Western Sierra Nevada”, prólogo a E. Raufflet, *Institutional Change and Forest Management*, y “Planeación colaborativa para el manejo de residuos sólidos municipales en la Sierra Nevada: los casos de Ozumba, Amecameca y Cocotitlán”, en *Foro residuos sólidos en México*.

Actualmente es responsable de la creación y manejo del Área Natural Protegida “Cerro de El Faro” en San Rafael,

Estado de México; coordinador de diversos ordenamientos ecológicos, planes de desarrollo y programas de manejo de residuos sólidos y a nivel municipal y regional en la Cuenca de México; director del Centro para la Sustentabilidad *Incalli Ixcahuicopa* a pie de los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl, y coordinador general del Programa de Investigación “Sierra Nevada” de la UAM.

Porfirio Muñoz Ledo

Licenciado en Derecho por la UNAM y doctor en Ciencia Política y Derecho Constitucional por la Universidad de París. Ha sido profesor y conferencista en numerosas universidades de México, América Latina, Estados Unidos y Europa.

Entre otros cargos públicos, fue subdirector de Educación Superior e Investigación Científica, subsecretario de la Presidencia de la República, secretario de Trabajo y Previsión Social, y secretario de Educación Pública. Fue representante de México ante las Naciones Unidas y presidente del Consejo de Seguridad de la misma.

Miembro fundador del Frente Democrático Nacional y, más tarde, del PRD. Ha sido también embajador de México ante la Unión Europea (Bélgica y Luxemburgo), y observador permanente en el Consejo de Europa. Es maestro emérito de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Se ha reincorporado a la vida política del país con el propósito de promover la reforma del Estado y contribuir a la reflexión sobre los grandes problemas nacionales desde el

Centro Latinoamericano de la Globalidad, organización que dirige desde 1997.

Presidió el Consejo Consultivo de la coalición “Por el bien de todos”, que postuló a Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la república. Actualmente forma parte de la Coordinación Política Nacional del Frente Amplio Progresista.

Víctor Manuel Toledo

Investigador del Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la UNAM, ha trabajado en las áreas de ecología tropical, etnoecología, conservación, desarrollo sustentable, ecología política y manejo de recursos naturales de México y Latinoamérica. Su principal área de interés es la relación entre las culturas indígenas y la biodiversidad. Ha publicado más de 250 trabajos de investigación y divulgación, incluyendo 12 libros y 50 artículos científicos arbitrados. Sus publicaciones han recibido más de 1 400 citas a nivel internacional.

Entre sus libros destacan: *Ecología y autosuficiencia alimentaria* (1985); *México: diversidad de culturas* (1995); *La paz en Chiapas: ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa* (2000); *La modernización rural de México: un análisis socioecológico* (2002); *Ecología, espiritualidad, conocimiento* (2003-2006) y, con Martí Boada, *El planeta es nuestro cuerpo* (2003).

Doctor en Ciencias por la Facultad de Ciencias de la UNAM, es miembro del SNI desde 1985 (investigador nacional nivel III). Ha impartido cursos a nivel de posgrado de ecología humana, etnoecología y desarrollo sustentable en una docena

de instituciones mexicanas. También ha sido profesor invitado de instituciones de Estados Unidos (Universidad de California, Berkeley), España, Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Brasil. Ha ofrecido más de 300 conferencias, charlas y cursos cortos, y es asesor de varias organizaciones sociales de México, especialmente cooperativas, uniones y agrupaciones indígenas.

Fundador y editor de *Etnoecológica*, revista de circulación internacional dedicada al estudio de las relaciones entre las culturas indígenas y la naturaleza. En 1985 fue distinguido con el Premio Nacional Medio Ambiente (Banca Serfín). Becario (1992-1993) de la J. S. Guggenheim Foundation (Nueva York), en 1997 le fue concedida la Cátedra UNESCO de Medio Ambiente y Desarrollo por la Universidad de Barcelona, España. En 1999 recibió el premio al Mérito Ecológico por el gobierno de México, y en el 2000 el premio Luis Elizondo del Instituto Tecnológico de Monterrey, México (ITESM). En el otoño de 2001, fue elegido por la revista *Medio Ambiente* de Barcelona, España, junto con otras 10 personalidades, como una de las referencias del pensamiento ambiental contemporáneo.

Índice

Presentación	5
<i>Miguel Concha</i>	

MESA 1

Reconocimiento constitucional de los derechos humanos en el marco de la reforma del Estado	13
--	----

Propuesta de reforma constitucional desde las organizaciones civiles	15
<i>Édgar Cortez</i>	

Reconocimiento constitucional de los derechos humanos	25
<i>Eliana García</i>	

Reforma integral de los derechos humanos	43
<i>Porfirio Muñoz Ledo</i>	

MESA 2

Debate sobre la reforma judicial	57
----------------------------------	----

El sistema de procuración de justicia y derechos humanos	59
<i>Luis Arriaga Valenzuela</i>	

La reforma judicial desde la perspectiva del Grupo
Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados 77
Andrés Lozano

Algunas objeciones a la reforma penal constitucional:
¿democracia o autoritarismo? 91
Sergio García Ramírez

MESA 3

Algunos temas específicos 113

La discriminación 115
Emilio Álvarez Icaza Longoria

Trata de personas 135
Victoria Beltrán Camacho

Militarismo, represión y derechos humanos 143
José Francisco Gallardo Rodríguez

MESA 4

Derechos humanos y medio ambiente 175

El acceso a la justicia ambiental 177
Francisco Javier Cantón del Moral

Medio ambiente y derechos humanos en la cuenca de México	191
<i>Pedro Moctezuma Barragán</i>	
Derechos humanos y derechos de la naturaleza: dos dimensiones, una misma demanda	219
<i>Víctor Manuel Toledo</i>	
Notas curriculares	233

Foro Derechos Humanos Heriberto Castillo Martínez

se terminó de imprimir en noviembre de 2008 en los talleres de Servicios de Medios Alternativos, S. A. de C. V., calzada de las Águilas 1842, col. Axomiatla, 01820 México, D. F. El tiraje fue de 1 000 ejemplares.

Se utilizaron las fuentes Chaparral Pro y Didot.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Abril Castillo.