

**PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS**

Fase de formación especializada

DIRECTORIO INSTITUCIONAL

PRESIDENTE

Luis González Placencia

CONSEJO

Mercedes Barquet Montané
Santiago Corcuera Cabezut
Denise Dresser Guerra
Manuel Eduardo Fuentes Muñiz
Patricia Galeana Herrera
Clara Jusidman Rapoport
Ernesto López Portillo Vargas
Nashieli Ramírez Hernández
Carlos Ríos Espinosa
José Woldenberg Karakowsky

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Yessenia Mercedes Peláez Ferrusca
Segunda Rosalinda Salinas Durán
Tercera Luis Jiménez Bueno
Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez

CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS

Ejecutiva José Luis Gutiérrez Espíndola
Vinculación con la Sociedad Civil José Antonio Guevara Bermúdez

CONSULTORÍA GENERAL JURÍDICA Y DE LO CONTENCIOSO

Fernando Francisco Coronado Franco

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Orientación Mario Ernesto Patrón Sánchez
Administración Irma Andrade Herrera
Comunicación por los Derechos Humanos Hugo Morales Galván
Educación por los Derechos Humanos Paz Echeñique Pascal

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGUIMIENTO

Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Mónica Martínez de la Peña

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Gabriela Gutiérrez Ruz

COORDINACIONES

Asesores María José Morales García
Interlocución Institucional y Legislativa Soledad Guadalupe López Acosta
Tecnologías de Información y Comunicación Rodolfo Torres Velázquez
Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz*
Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos Leonardo Mier Bueno
Relatorías Gerardo Sauri Suárez

* Encargado de despacho

**PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS**

Fase de formación especializada



CONTENIDOS: Alejandro González Arreola, Luis Daniel Vázquez Valencia, Virginia Archundia Bañuelos, Georgina M. Rangel Martínez y Karlos Castilla Juárez.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Ricardo A. Ortega Soriano, director del Servicio Profesional en Derechos Humanos; Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional, y Héctor Rosales Zarco, jefe de Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA DE CONTENIDOS: Luis Daniel Vázquez Valencia, coordinador de Posgrados de Investigación (Flacso-México); Sandra Serrano García, profesora-investigadora (Flacso-México); Mylai Burgos Matamoros, profesora de la Facultad de Derecho (UNAM/UACM), y Guillermo E. Estrada Adán, profesor de tiempo completo, Facultad de Derecho (UNAM).

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Maru Lucero. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero y Gabriela Anaya Almaguer. CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández, Haide Méndez Barbosa y Leonardo Castillo.

Primera edición, 2011

D. R. © 2011, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 5 |
| Curso I. Fundamentos para la determinación de políticas pública en derechos humanos | 7 |
| <i>Alejandro González Arreola y Luis Daniel Vázquez Valencia</i> | |
| Módulo I. ¿Qué son las políticas públicas? | 9 |
| Módulo II. ¿Qué es una política con perspectiva de derechos humanos? | 17 |
| Módulo III. ¿Cómo se construye una matriz de marco lógico con perspectiva de derechos humanos? | 27 |
| Bibliografía | 43 |
| Ejercicios | 45 |
| Autoevaluación | 47 |
| Clave de respuestas | 50 |
| Curso II. Recursos para generar la redignificación de víctimas de violaciones a los derechos humanos | 51 |
| <i>Virginia Archundia Bañuelos</i> | |
| Módulo I. ¿Qué se entiende por víctima y violencia? | 53 |
| Módulo II. ¿Cómo contener a las víctimas de violaciones a los derechos humanos a partir de la sensibilización y la escucha? | 65 |
| Módulo III. ¿Cómo debo actuar ante una víctima de violación a los derechos humanos? | 71 |
| Bibliografía | 78 |
| Ejercicio | 79 |
| Autoevaluación | 80 |
| Clave de respuestas | 82 |

| | |
|--|-----------|
| Curso III. Mecanismos de resolución alternativa de conflictos | 83 |
| Módulo I. ¿Qué es conflicto? | 85 |
| Módulo II. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución alternativa de conflictos? | 107 |
| Módulo III. ¿Qué características tiene el procedimiento de conciliación en la CDHDF? | 117 |
| Bibliografía | 125 |
| Ejercicio | 127 |
| Autoevaluación | 130 |
| Clave de respuestas | 132 |

Curso IV. La teoría de las reparaciones a la luz de los criterios de los tribunales internacionales de derechos humanos

| | |
|--|-----|
| 133 | |
| <i>Karlos Castilla Juárez</i> | |
| Introducción | 135 |
| Módulo I. La responsabilidad en los ámbitos nacional e internacional | 137 |
| Módulo II. La responsabilidad en materia de derechos humanos | 143 |
| Conclusión | 165 |
| Bibliografía | 166 |
| Ejercicios | 170 |
| Autoevaluación | 171 |
| Clave de respuesta | 173 |

PRESENTACIÓN

El Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) fue creado en 2005 con el propósito de responder a una demanda de especialización en el trabajo que desempeña la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como organismo público autónomo.

A partir de la creación del Servicio Profesional, la CDHDF ha realizado un esfuerzo significativo para la consolidación y el desarrollo de los procesos de ingreso y ascenso; capacitación y formación, así como de evaluación anual del desempeño.

En el marco de esa transformación, durante 2010 se desarrolló un intenso diálogo interactivo con distintos actores institucionales que tuvo como propósito la revisión del Programa de Capacitación y Formación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

Como resultado de éste diálogo, se elaboró un diagnóstico que incluyó una propuesta para el rediseño del programa en su conjunto, tanto en su trama curricular como en los contenidos de los cursos que lo conforman. Dicha iniciativa fue aprobada por el Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su sesión ordinaria de diciembre de 2010.

La guía *Fase de formación especializada* ha sido elaborada a partir del trabajo coordinado de la Dirección del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos de la CDHDF, con las y los coordinadores académicos de las áreas modulares del Servicio Profesional en Derechos Humanos y, desde luego, con las y los autores de los contenidos del presente material, mismos que serán quienes impartan los cursos presenciales a las y los miembros del SPDH.

Los materiales que conforman esta guía de estudio han sido construidos con la expectativa de reflexionar sobre la aplicación práctica de los diversos aspectos que conforman la materia de los derechos humanos, y que van desde las reflexiones en torno a la elaboración, aplicación y seguimiento de políticas públicas en materia de derechos humanos; la debida atención a las víctimas de violaciones a los derechos humanos; los mecanismos de resolución alternativa de conflictos (en específico la conciliación) como mecanismos de protección efectiva de los derechos humanos; hasta los alcances de las reparaciones en materia de derechos humanos.

Esta primera edición constituye un paso importante hacia la consolidación de una metodología *ad hoc* de enseñanza de los derechos humanos dirigida a las y los servidores públicos de los organismos públicos autónomos encargados de protegerlos pues, sin duda, fortalecerá la defensa y la promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Dirección del Servicio Profesional en Derechos Humanos

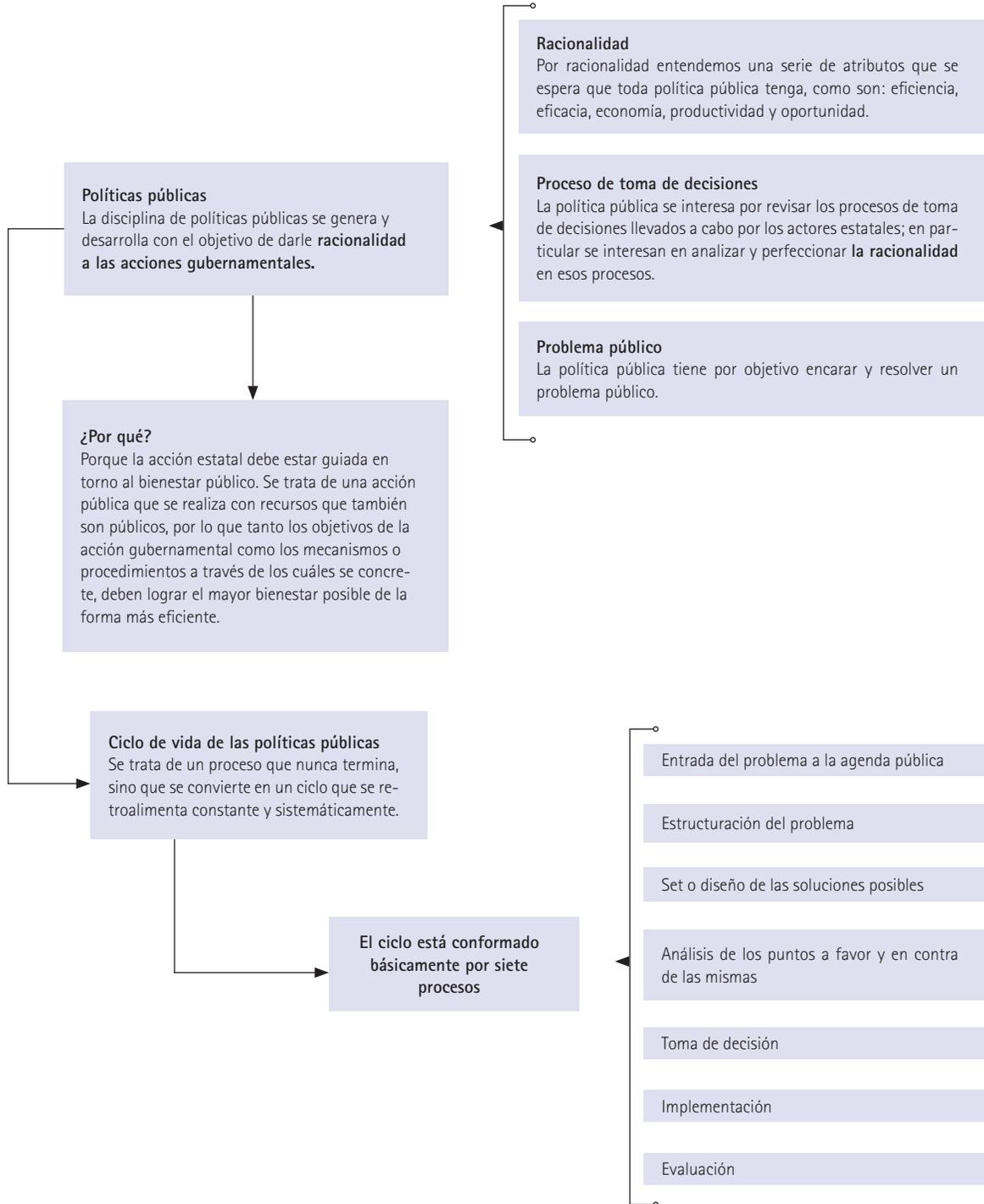
CURSO I.

Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos*

* Alejandro González Arreola, director general de Gestión Social y Cooperación, A. C. (Gesoc); y Luis Daniel Vázquez Valencia, profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Los contenidos de la guía fueron retomados del documento *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México, OACNUDH, 2010, publicación en la que ambos autores participaron. Todas las opiniones en este texto son responsabilidad exclusiva de los autores.

MÓDULO I.

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?



El estudio y formulación de las políticas públicas es una disciplina reciente, inició con el conocido texto de Harold D. Lasswell titulado *La orientación hacia las políticas* y publicado en 1951. La fecha es importante para entender el objetivo de la política pública: ya había terminado la segunda Guerra Mundial, se había consolidado el bloque socialista en la mitad de Europa y en 1950 había iniciado el primer conflicto bélico que dio inicio a la Guerra fría: la Guerra de Corea. El desafío no es menor, hay una nueva potencia militar y económica que lanza varios retos al capitalismo democrático estadounidense, uno de los cuales incluye la eficiencia de la administración pública a través de un modelo estatal centralizado que controla todos los medios de producción y distribuye los bienes entre la población. Frente a este reto surge la pregunta ¿cuál es el mejor y más eficiente régimen gubernamental?; entonces se hizo imperioso construir un enfoque de políticas públicas sustentado en el desarrollo científico-causal y complementado con la imaginación creativa para generar políticas públicas novedosas y eficientes. Éste es el reto que Harold Lasswell lanza para crear lo que él llamó *las ciencias de políticas de la democracia*.

Ante la pregunta ¿cuál es el mejor y más eficiente régimen gubernamental?, se hizo imperioso construir un enfoque de políticas públicas sustentado en el desarrollo científico-causal y complementado con la imaginación creativa para generar políticas públicas novedosas y eficientes.

Más allá de la disputa ideológica en la cual se crea la disciplina de las políticas públicas, el elemento que se debe destacar es el objetivo final por el que se genera y desarrolla: darle racionalidad a las acciones gubernamentales. Éste es el principal objetivo del análisis de la política pública. Sin embargo alguien podría preguntarse "¿por qué tendría que preocuparme por la racionalidad de la acción gubernamental?". La respuesta es sencilla: porque la acción estatal

La política pública tiene como fin encarar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales.

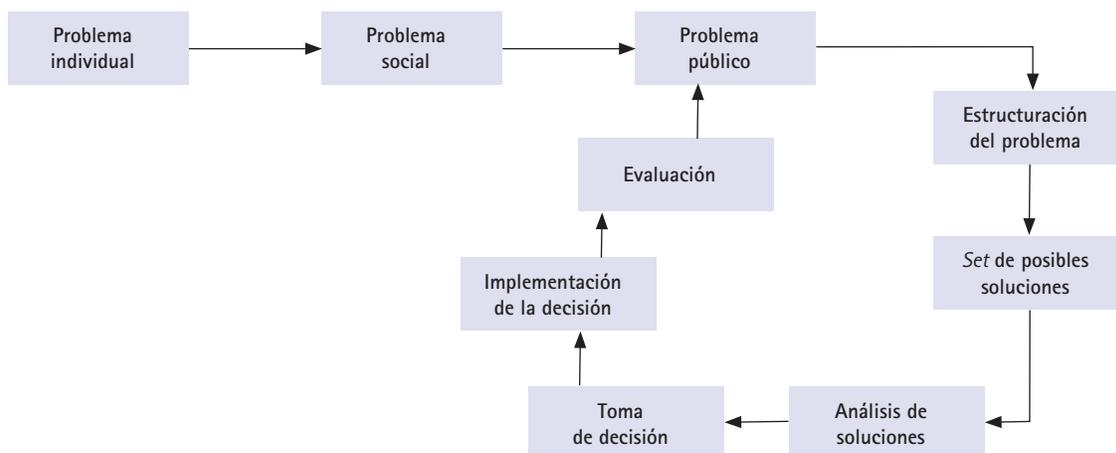
debe estar guiada hacia el bienestar público. Se trata de una acción pública que se realiza con recursos que también son públicos; por lo tanto los objetivos de la acción gubernamental y los mecanismos o procedimientos a través de los cuales se concrete deben lograr el mayor bienestar posible de la forma más eficiente.

He aquí los primeros puntos de partida: la política pública se interesa por revisar los *procesos de toma de decisiones* llevados a cabo por los actores estatales; en particular, le interesa analizar y perfeccionar la racionalidad en esos procesos. Por *racionalidad* entendemos una serie de atributos que se espera que tenga toda política pública, como son eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad. Cuando decimos que el principal objetivo de las políticas públicas es darle racionalidad a la acción estatal, básicamente estamos diciendo que la administración pública debe estar guiada por estos principios. A estos primeros dos elementos –el proceso de toma de decisiones y la racionalidad– hay que sumar un tercero: toda política pública tiene por objetivo resolver un problema que también se considera público, un problema que afecta a la comunidad. De esta forma, la política pública tiene como fin encarar y *resolver un problema público* de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales.

Como parte de este proceso de racionalidad y análisis, desde la política pública se ha generado un instrumento elemental para la disciplina: el ciclo de vida de las políticas públicas. Desde el nombre hay que apuntar que se trata de un proceso que nunca termina sino que se vuelve un ciclo que se realimenta constante y sistemáticamente.

El ciclo está conformado básicamente por siete procesos: entrada del problema a la agenda pública, estructuración del problema, *set* o diseño de las posibles soluciones, análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas, toma de decisión, implementación y evaluación.

El ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Elaboración original de los autores.

Con este ciclo de vida se propone ilustrar los tiempos que, como cadena, eslabonan el proceso de decisión gubernamental. Todo arranca con la aparición de un problema, pero no de cualquier problema sino de uno considerado *público*. Este elemento es esencial porque existen problemas que, aun cuando afectan a muchas personas, pueden no ser considerados públicos. Por ejemplo, el estatus subordinado de las mujeres durante mucho tiempo no fue considerado un problema público; por su parte, la violencia contra las mujeres tampoco era considerada un problema público sino uno que debía resolverse en la esfera privada y donde el Estado no debía intervenir. Aquí hay que destacar un punto importante: lo que hoy es considerado un problema público probablemente antes no lo era y posiblemente después no lo será. La esfera de lo público y lo privado es históricamente cambiante. Sin embargo, ahora podemos válidamente preguntarnos cuándo un problema tiene el estatus de público. Básicamente cuando es recuperado por alguna de las diversas instituciones que integran el Estado.¹

Una vez que se ha constituido el problema público, el siguiente paso es la estructuración del problema y la construcción de las múltiples posibles soluciones. Como es notorio, esta etapa es fundamental en el ciclo de vida de las políticas públicas, ya que de la forma en que se estructure un problema dependerán las diversas soluciones que se les puedan dar.

Lo que hoy es considerado un problema público probablemente antes no lo era y es posible que después no lo sea. La esfera de lo público y lo privado es históricamente cambiante. Ahora podemos válidamente preguntarnos cuándo un problema tiene el estatus de público. Básicamente cuando es recuperado por alguna de las diversas instituciones que integran el Estado.

¹ Nos referimos a los órganos gubernamentales que integran los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, y a los órganos autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) o el Instituto Federal Electoral (IFE). En este sentido, las comisiones de derechos humanos tendrían un papel relevante.

Aquí hay un punto fundamental: un problema no tiene una solución única. La estructuración de los problemas y el diseño de las múltiples soluciones, junto con la toma de decisiones, son los momentos más *políticos* del ciclo de vida de la política pública, donde la ideología, los intereses y lo saberes en conflicto o competencia se entremezclan.

Finalmente, en la toma de decisiones se determina cuál de las múltiples posibles soluciones tiene la mayor certeza técnica a partir de la evidencia existente y, más importante aún, cuál de las soluciones es la que contó con el mayor respaldo político.

Una vez que se ha estructurado el problema público y se ha tomado la decisión en torno a la forma de solucionarlo, toca el turno a echar a andar la política pública, es el momento de la implementación. Este momento del ciclo es tan importante como los anteriores –de hecho no hay una jerarquía entre las partes que integran el ciclo–; ya se ha dado el caso de que muchas decisiones adecuadas no lograron cumplir con los objetivos que se habían planteado, en buena medida debido a los errores provenientes de la forma en que las decisiones fueron implementadas o, en términos de Pressman y Wildavsky, como las grandes expectativas de Washington que fueron derruidas en Oakland.²

En efecto, en muchas ocasiones el problema público es debidamente estructurado y la decisión gubernamental no sólo es la políticamente viable sino también la más adecuada para resolver dicho problema, pero los resultados no son los esperados. En buena parte esto se puede deber a que la realidad es compleja y no siempre es posible prever todas las causas que modifican o intervienen en una política pública; sin embargo, también puede suceder que haya una mala implementación, por ejemplo, que las y los operadores no estén de acuerdo con los objetivos de la política pública.

Esto puede suceder en políticas muy polémicas como la legalización del aborto en lugares con un alto número de médicos religiosos que se nieguen a practicar ese procedimiento médico. También puede suceder que, estando de acuerdo con los objetivos y fines de la política pública, la administración pública sea tan compleja en su funcionamiento que haya graves problemas de información, de forma tal que entre los mandos superiores y los mandos operativos no logren fluir de forma clara las metas y los procedimientos.

2 Éste es el título del conocido libro escrito por Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky donde los autores analizan cómo puede haber buenas estructuraciones de problemas y, por ende, también buenos diseños de política pública, pero de cualquier forma no se cumplen los objetivos buscados. Aquí el problema no se encuentra en las primeras etapas del ciclo, sino justo en la implementación, que es tan importante como el resto. Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*, California, University of California Press, 1979.

Finalmente, después de haber implementado la política pública damos paso a la evaluación. Tal vez esta etapa sea la más técnica de todas las anteriores y la que más desarrollo ha tenido en los últimos 20 años. Antes se consideraba que la evaluación debía realizarse al final de la política pública, lo cierto es que hoy existen diversos tipos de evaluación para cada una de las partes que integran el ciclo: evaluación del diseño de la política pública (ya sea sólo para los documentos que la integran o incluso para el proceso de decisión); evaluación de gestión para analizar el proceso de implementación; evaluación de resultados, que verifica el cumplimiento de los objetivos; y evaluación de impacto que analiza la consecución de fines, es decir, si la política pública efectivamente generó alguna modificación sobre el problema público inicialmente planteado.

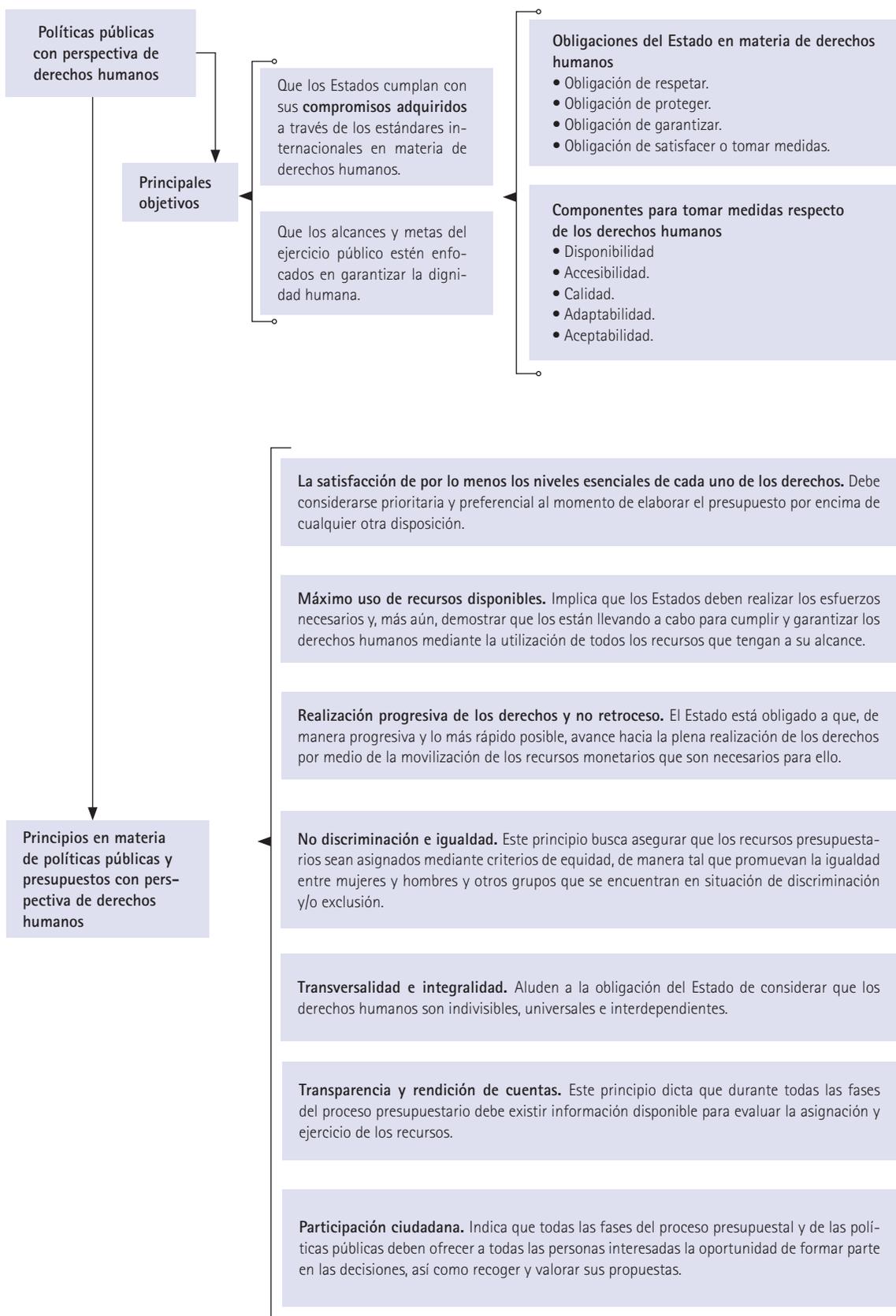
Es importante mencionar que el ciclo de vida es simplemente una herramienta que facilita el análisis de una política pública; no tiene pretensiones descriptivas y mucho menos normativas. Actualmente sabemos que el proceso de políticas públicas puede seguir estos pasos, pero no siempre y no necesariamente es así; en más de un caso los eslabones se empalman y el proceso se convierte en un dubitativo paso a paso.

Además, es pertinente señalar que el análisis de la política pública no llegó a México sino hasta la década de los ochenta, a partir de la fuerte crisis económica que sufrió América Latina en aquellos años y que obligó a todos los países a establecer mecanismos de racionalización en el uso de sus recursos, que en ese momento se tornaban muy escasos.

Las políticas públicas tienen como principal objetivo dar racionalidad al uso de recursos escasos para el cumplimiento de las actividades estatales, ello implica que la acción estatal debe realizarse con productividad, economía, eficiencia y eficacia. Como puede observarse, éstos son principios de forma, mas no de fondo; nada nos dicen sobre cuáles son las actividades que corresponden al Estado, cuáles deben dejarse en manos del mercado o de la sociedad civil organizada, y cuáles son los valores sustanciales que deben realizarse a través de la actividad estatal. Justo en este punto es donde radica el aporte de la perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas, tal y como se analizará más adelante.

MÓDULO II.

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS?



La idea central de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas radica en dos importantes objetivos: el primero es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana –de esta forma se podrían evitar violaciones a los derechos humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública–; y el segundo es que los Estados cumplan con los compromisos adquiridos a partir de la aceptación de instrumentos que posteriormente se constituyen como estándares internacionales en materia de derechos humanos, y que en consecuencia realicen medidas y acciones de forma transversal para, entre otros, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias.

La idea central de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas radica en dos importantes objetivos: que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana, y que los Estados cumplan con los compromisos adquiridos a través de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

En las siguientes líneas se resumen las obligaciones que tienen los Estados para incluir la perspectiva de derechos humanos y cumplir con sus obligaciones en la materia a través de sus políticas públicas y sus presupuestos. Además, se proporcionan elementos que pueden ser utilizados como una guía para alcanzar estos objetivos.

¿Cómo integrar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas?

La puerta de entrada para lograr la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas es la identificación de las *obliga-*

ciones internacionales provenientes del derecho internacional de los derechos humanos. A partir de 1948, con la emisión de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el sistema interamericano de derechos humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Sistema de Naciones Unidas, se generó un *boom* en materia legislativa internacional,³ el cual se complementa con las observaciones generales y resoluciones de los comités pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas (ONU),⁴ las resoluciones emitidas por los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos,⁵ y por las y los relatores temáticos o por país que también pertenecen al sistema universal.

Los tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes los sistemas interamericano y universal conforman el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos. A partir de este conjunto de documentos se pueden obtener los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Es importante señalar que todos los tratados internacionales, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de las instancias mencionadas conforman lo que se conoce como *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). A partir de este conjunto de documentos se pueden obtener estándares internacionales en materia de derechos humanos, es decir, el conjunto de obligaciones internacionales a las que deberá dar cumplimiento el Estado.⁶

3 En el sistema interamericano de derechos humanos, además de dicha Declaración se cuenta con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Convención sobre Pena de Muerte; la Carta Democrática Interamericana, y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, entre otros instrumentos.

Por su parte, en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, además de la Declaración se cuenta con varios tratados internacionales de derechos humanos entre los que se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

4 Muchos de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que pertenecen a las Naciones Unidas tienen un Comité encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en dichos tratados. En su mayoría lo hacen a través de dos mecanismos: la revisión de los informes que presentan los países y la resolución de quejas individuales presentadas por presuntas víctimas de violaciones a derechos humanos de algún país en particular. En el cumplimiento de sus obligaciones, estos órganos emiten resoluciones que sirven como insumos para identificar los extremos de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

5 Actualmente existen tres órganos internacionales y jurisdiccionales en materia de derechos humanos: la Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos. Estos órganos emiten tanto sentencias provenientes de controversias jurisdiccionales como observaciones consultivas provenientes de solicitudes de algunos países en torno a la interpretación y alcances de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

6 Cabe recordar que los Estados Parte de los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen la obligación de reportar periódicamente los avances logrados y los retos a los que se enfrentan al dar cumplimiento a la normativa internacional. Someterse al escrutinio internacional es un mecanismo que posibilita, por un lado, visibilizar o poner en la agenda algún *problema público* y, por

| Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos ⁷ | |
|--|---|
| A pesar de las diversas obligaciones provenientes de todos los documentos mencionados, en la teoría jurídica del derecho internacional de los derechos humanos se puede identificar un set de obligaciones para los Estados: | |
| Obligación de respetar | Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles –federal, local o municipal– e independientemente de sus funciones –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, debe violentar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni a partir de omisiones. |
| Obligación de proteger | Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que los particulares –empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones o cualquiera otra institución no estatal– violen los derechos humanos. |
| Obligación de garantizar | Ante alguna violación a derechos humanos, el Estado debe realizar la investigación correspondiente, sancionar a los responsables (materiales e intelectuales) de la violación, reparar el daño causado a la víctima y asegurar medidas de no repetición. |
| Obligación de satisfacer o tomar medidas | Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. |

Fuente: Elaboración original de los autores.

Para llevar a cabo las acciones que deben cumplir con la obligación de satisfacer o tomar medidas, los comités de las Naciones Unidas han establecido varios componentes y algunos principios. Veamos ahora los componentes; en la siguiente sección profundizaremos en los principios.

| Componentes para tomar medidas respecto de los derechos humanos ⁸ | |
|---|--|
| Entre los componentes para satisfacer o tomar medidas respecto de las obligaciones en materia de derechos humanos se encuentran los siguientes: | |
| Disponibilidad | Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población. |
| Accesibilidad | Que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna. |

otro, identificar recomendaciones de los organismos internacionales que puedan resultar en políticas o acciones que lleven a su posible solución.

- 7 Se debe mencionar que la teoría de las obligaciones del derecho internacional de derechos humanos no sólo es reciente, sino que aún se encuentra en construcción. En buena medida ha sido conformado por los órganos internacionales como las cortes y tribunales de derechos humanos, así como los comités de Naciones Unidas, a través de sus observaciones generales. Debido a que la conceptualización y especificación de las obligaciones del DIDH se realiza de forma simultánea por distintos órganos, no se tiene una construcción única sino diversos avances que tienen puntos de contacto y de disenso.
- 8 Los componentes de los derechos humanos han sido especialmente desarrollados en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) y por las y los relatores de Naciones Unidas.

| Componentes para tomar medidas respecto de los derechos humanos (continuación) ⁹ | |
|---|--|
| Calidad | Que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función. |
| Adaptabilidad | Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria con el fin de que pueda ser modificado, si así se requiere, para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales diversos. |
| Aceptabilidad | Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y la adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión. |

Fuente: Elaboración original de los autores.

El contenido específico de cada una de estas obligaciones y componentes variará dependiendo del derecho al que sea aplicado. Así, por ejemplo, unas serán las obligaciones en torno al respeto, la protección, la garantía y las medidas que se deben tomar y que cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad en cuanto al derecho a la salud; y el contenido será distinto (aunque la categorías de las obligaciones sean las mismas) para hacer efectivo el derecho a la educación, el derecho al agua o el derecho a votar y ser votado(a).

Hasta aquí hemos andado la mitad del camino, ya tenemos claro qué son y cómo se construyen los estándares internacionales, lo que se conoce como el *desempaque*⁹ del derecho. Ahora viene el más interesante de los desafíos: cómo convertimos esos estándares internacionales en políticas públicas. A eso dedicaremos la siguiente sección.

Principios en materia de políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos

Las obligaciones de los Estados relacionadas con la asignación de recursos públicos –aunadas a la racionalización en la toma de decisiones y la ejecución de las mismas– se ubican en el contexto de la obligación de cumplir y/o garantizar los derechos humanos.¹⁰ En efecto, si bien puede decirse que

9 Para efectos de este texto, los términos *desempaque*, *núcleo* o *sustancia* de los derechos humanos se usan indistintamente.

10 Véase *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Maastricht, 1997, parte II, párr. 6: "La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos." Véanse también Comité DESC, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), adoptada en el 5º período

los Estados han tendido a considerar los derechos humanos como un tema relacionado mayormente con la promulgación de normas y leyes, es ineludible señalar que, a partir de la legislación y los compromisos internacionales signados, el cumplimiento de los derechos humanos *requiere* que el Estado adopte aquellas medidas ejecutivas, administrativas y presupuestales que son necesarias, adecuadas y suficientes para garantizarlos.

Los principios y lineamientos que rigen la actuación y la asignación presupuestal de los Estados en materia de cumplimiento de los derechos humanos se detallan a continuación:¹¹

- a) *Garantizar "la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos"*.¹² Los recursos deben asignarse de tal manera que se tome en cuenta este principio, el cual debe ser prioritario y preferencial al momento de elaborar el presupuesto, por encima de cualquier otra disposición.
- b) *Máximo uso de recursos disponibles*.¹³ Este principio implica que los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios y, más aún, demostrar que los están llevando a cabo, para cumplir y garantizar los derechos humanos mediante la utilización de *todos los recursos que tengan a su alcance*. La no utilización al máximo de los recursos disponibles incluso constituye en sí misma una vulneración a los derechos por parte del Estado;¹⁴ además, "para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas".¹⁵

La insuficiencia de recursos no exime al gobierno de su obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos, ya que este principio contempla dar prioridad a los recursos públicos para

de sesiones, 1990, párr. 1; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966, artículo 2.1: "Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

11 Sección fundamentada en el capítulo 8 del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos", y de la normatividad internacional especificada.

12 Comité DESC, Observación General núm. 3, *op. cit.*, párr. 10.

13 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2º; Comité DESC, Observación General núm. 3; y Directrices de Maastricht, párr. 10, "Disponibilidad de recursos".

14 Aunque las Directrices de Maastricht se refieren en su párrafo 15, inciso e, sólo a los DESC, la omisión de actuar por parte del Estado podría considerarse como una violación a los derechos humanos cuando se argumenta falta de recursos.

15 Comité DESC, Observación General núm. 3, *op. cit.*, párr. 10.

atender a los grupos en situación de mayor desventaja de una determinada sociedad.¹⁶

Adicionalmente, este principio pone bajo la lupa la primacía de las decisiones de política pública e implica el análisis del uso de los recursos no sólo en los sectores directamente relacionados con los derechos humanos sino de toda la administración pública.

c) *Realización progresiva de los derechos y no retroceso.*¹⁷ Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos de acuerdo con el principio anterior de máxima utilización de recursos disponibles. Reconoce que la plena efectividad de todos los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo; sin embargo, obliga al Estado a que, de manera progresiva y lo más rápido posible, avance hacia la plena realización de los derechos por medio de la movilización de los recursos monetarios que son necesarios para ello. Asimismo, el Estado está obligado a satisfacer, por lo menos, niveles mínimos esenciales de los derechos.¹⁸ Una vez que se ha conseguido el avance de un derecho *no hay cabida para un retroceso*; es decir, su goce debe mantenerse o elevarse. En este sentido, la realización progresiva y la priorización que ésta puede implicar deben estar regidas por lineamientos que se adhieran a la legislación internacional, regional y nacional en materia de derechos humanos.¹⁹

Además, para monitorear este principio son útiles las comparaciones a lo largo del tiempo, por lo que debe existir información presupuestaria efectivamente comparable y disponible para varios años, a nivel semestral e incluso trimestral.

d) *No discriminación e igualdad.*²⁰ Este principio –en el contexto de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y su impacto en las políticas públicas y los presupuestos– busca asegurar que los recursos públicos sean asignados mediante criterios de equidad, de tal manera que promuevan la igualdad entre mujeres y

16 En este sentido, véase OACNUDH, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, OACNUDH, 2006, especialmente la Directriz 4, "Establecimiento de metas, referencias y prioridades", párrs. 47-61.

17 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1; Comité DESC, Observación General núm. 3, párrs. 9-12; y Directrices de Maastricht, párrs. 8, "Margen de discreción", y 9, "Niveles mínimos esenciales". Véase también Comité DESC, Observación General núm. 9, La aplicación interna del Pacto, adoptada en el 19º periodo de sesiones, 1998.

18 Los mínimos niveles de disfrute de los derechos humanos pueden determinarse a través de estándares internacionales sobre líneas de base (*benchmarks*) adecuadas al desarrollo socioeconómico del país en cuestión, como las Metas de Desarrollo del Milenio y los Informes de Desarrollo Humano propuestos por la ONU.

19 OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004, p. 25.

20 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); y Directrices de Maastricht, párr. 12.

hombres y otros grupos que se encuentran en situación de discriminación y/o exclusión.²¹

El principio de igualdad y no discriminación implica también que se debe garantizar que las acciones y presupuestos asociados a éstas presten la debida atención a sectores y subsectores de actuación gubernamental que tengan particular relación y/o favorezcan a grupos e individuos en situaciones de exclusión y/o discriminación.²²

En este sentido, sería importante aclarar que el principio de no discriminación y la característica de universalidad no deben representar un impedimento para "reconocer ciertos grupos cuyos integrantes necesitan protección particular".²³ Por ello existen numerosos instrumentos de derechos humanos enfocados a hacer visibles las necesidades específicas de, por ejemplo, niñas y niños, de los pueblos indígenas, de las personas migrantes y refugiadas, de las personas con discapacidad, etcétera.

De esta manera, el Estado se obliga a implementar medidas especiales de carácter temporal dirigidas a grupos específicos "con el fin de corregir los efectos a largo plazo de una discriminación ejercida en épocas anteriores"²⁴ y con el objetivo de coadyuvar a garantizar de forma plena sus derechos humanos, siempre y cuando dichas acciones sean objetivas y debidamente justificadas para no correr el riesgo de que llegasen a representar privilegios en detrimento de otros grupos.²⁵ Por otro lado, se entiende que una vez alcanzadas las condiciones de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los demás grupos, este tipo de medidas deben ser absueltas para evitar actos de discriminación. Un ejemplo claro de este tipo de medidas es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, expedida en 2007 con el fin de proveer un marco normativo que permita realizar acciones de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, práctica que de manera sistémica y recurrente existe en México desde hace varias décadas.

Para medir el cumplimiento de estos principios, se necesita desagregar la información, por lo menos, bajo criterios de sexo, etnia, edad, nivel socioeconómico y ámbito territorial, y hasta el nivel más detallado posible; así como permitir comparaciones en el tiempo. Con ello se busca saber si

21 Véase OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2006, p. 12.

22 *Idem*.

23 OACNUDH y Unión Interparlamentaria, *Derechos humanos: Manual para parlamentarios*, Francia, OACNUDH, 2005, p. 6.

24 Para una mejor comprensión de las medidas temporales se puede consultar la Recomendación General núm. 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (Comité CEDAW), que define estas medidas como un amplio universo de acciones que tienen impacto en los diversos poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), las cuales pueden ser, por ejemplo, los sistemas de cuotas de género, la etiquetación de presupuesto y la capacitación específica, entre otras.

25 OACNUDH y Unión Interparlamentaria, *op. cit.*, p. 8.

dentro del presupuesto de un programa específico de gobierno los recursos han sido asignados con criterios de igualdad; y si en el ejercicio de los recursos se ha promovido –de forma intencionada o no– la desigualdad o la discriminación y, por lo tanto, se debe corregir tal situación.

- e) *Transversalidad e integralidad*. Este principio alude a la obligación del Estado de considerar que los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, lo cual implica que la perspectiva debe permear todas las estructuras gubernamentales.
- f) *Transparencia y rendición de cuentas*.²⁶ Este principio dicta que durante todas las fases del proceso presupuestario –formulación, discusión y aprobación, ejercicio del gasto, evaluación y fiscalización– debe existir información disponible para evaluar la asignación y el ejercicio de los recursos con base en los principios y consideraciones de la perspectiva de derechos humanos. La información presupuestal debe ser clara, asequible, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan realizar un análisis de ella por parte de una diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diversas necesidades de información. El Estado también debe ofrecer explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones en materia de asignaciones presupuestales.
- g) *Participación ciudadana*.²⁷ Este principio indica que todas las fases del proceso presupuestal y de las políticas públicas deben ofrecer a todas las personas interesadas la oportunidad de formar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus propuestas. Un proceso presupuestal y unas políticas públicas donde se incluya la participación efectiva de la sociedad puede derivar en la formulación de mejores propuestas, ya que se reflejan de manera más consistente las necesidades y preocupaciones de las personas. La participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones "es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado con los principios democráticos esenciales".²⁸

Para que los principios mencionados tengan un verdadero impacto sobre las actividades que se realizan cotidianamente en las entidades y dependencias de gobierno, deben ser retomados en cada una de las fases del proceso presupuestario y del diseño, toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas. El fin último de las políticas públicas y de los presupuestos con perspectiva de derechos humanos es que el contenido básico de las normas sobre derechos humanos sirva como orientación a las y los servidores públicos y a las y los legisladores al momento de valorar y/o sopesar las diversas demandas que compiten para su atención por los recursos escasos.

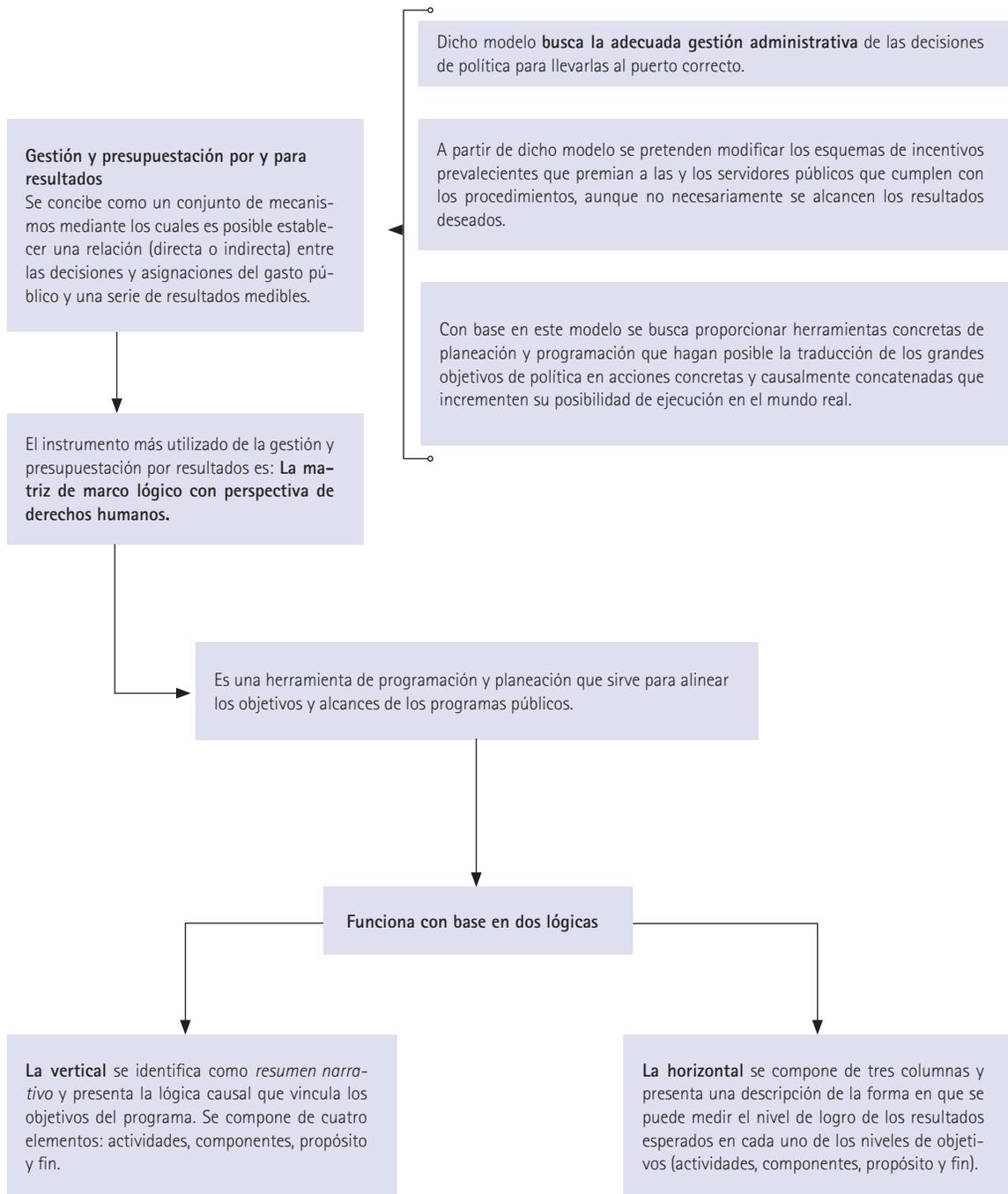
26 Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, párr. 15, inciso f.

27 OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, *op. cit.*, p. 12.

28 OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, *op. cit.* p. 21.

MÓDULO III.

¿CÓMO SE CONSTRUYE UNA MATRIZ DE MARCO LÓGICO CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS?



Existe una clara tendencia en los gobiernos nacionales y estatales de América Latina hacia la adopción de nuevas modalidades de planeación, programación y presupuestación de sus decisiones de política. Con mayor frecuencia se reconoce que las formas tradicionales de programar y presupuestar –por proyecto y por grandes rubros de gasto– limitan la capacidad de los gobiernos para responder de forma adecuada a las necesidades y demandas ciudadanas, en tanto que generan incentivos para enfatizar el control de los insumos y de los procedimientos en detrimento de los resultados e impactos que todo gobierno debe generar.

Es por ello que cada vez más gobiernos están introduciendo nuevos modelos de gestión y presupuestación de sus políticas con una clara orientación a resultados. En los últimos años los llamados *modelos de gestión y presupuestación por y para resultados* han sido promovidos de forma decidida por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Se trata de modelos que buscan hacerse cargo del principal cabo que dejaba suelto el enfoque de la ciencia de las políticas: la adecuada gestión administrativa –en el amplio sentido– de las decisiones de política para llevarlas al puerto correcto.

Estos modelos buscan incidir en dos niveles de la acción gubernamental:

- Por un lado, buscan modificar los esquemas de incentivos prevalecientes que terminan por premiar a las y los servidores públicos que cum-

Los modelos de gestión y presupuestación por y para resultados buscan hacerse cargo de la adecuada gestión administrativa (en el amplio sentido) de las decisiones de política para llevarlas al puerto correcto.

Los modelos de gestión y presupuestación por y para resultados buscan modificar los esquemas de incentivos prevalecientes que premian a los servidores públicos que cumplen con los procedimientos, aunque no necesariamente se alcancen los resultados deseados. También buscan proporcionar herramientas concretas de planeación y programación que hagan posible la traducción de los grandes objetivos de política en acciones precisas y causalmente concatenadas que incrementen su posibilidad de ejecución en el mundo real.

plen con los procedimientos, aunque no necesariamente se alcancen los resultados deseados.

- Por otro lado, buscan proporcionar herramientas concretas de planeación y programación que hagan posible la traducción de los grandes objetivos de política en acciones precisas y causalmente concatenadas que incrementen su posibilidad de ejecución en el mundo real. En este sentido, el instrumento más utilizado en el contexto latinoamericano es la matriz de marco lógico (MML).

Esta reflexión resulta clave si deseamos incorporar de forma efectiva la perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas en el Distrito Federal, ya que su gobierno es uno de los cinco gobiernos estatales de México que hasta ahora han tomado la decisión de adoptar un enfoque de gestión y presupuestación por resultados. Por ello esta sección la dedicaremos a analizar, desde un punto de vista práctico, cómo se puede utilizar la MML para introducir la perspectiva de derechos humanos a los procesos de programación y presupuestación de las políticas públicas en la entidad. Debemos tomar en cuenta que se trata de procesos cíclicos que se realizan anualmente en toda la administración pública y que, por tanto, representan una valiosa ventana de oportunidad para asegurar la incorporación del núcleo de cada derecho a la acción cotidiana de cada dependencia pública. La metodología propuesta considera la existencia del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), el cual proporciona la gran ventaja de establecer 2 412 líneas de acción puntuales.

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Desarrollado a partir del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF) y elaborado gracias a un ejercicio participativo sin precedentes a nivel local en el que contribuyeron organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, órganos de gobierno locales, la CDHDF y la OACNUDH, se publicó en 2009 el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).

Se trata de una herramienta que recopila una serie de acciones encaminadas a superar los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal. Además, propone diversas estrategias transversales que son aplicables a todos los órganos, entidades y dependencias públicas, y sienta las bases para establecer una política de Estado en materia de derechos humanos debido a que está dirigida a los tres órganos de gobierno local (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como a los organismos públicos autónomos. Contiene 2 412 líneas de acción, cada una de las cuales tiene asignados responsables y plazos de cumplimiento específicos; se encuentra organizado en cuatro núcleos problemáticos, que abarcan 25 capítulos en total: 15 de derechos humanos y 10 de grupos de población en situación de discriminación y/o exclusión.

Con base en un acuerdo de obligatoriedad emitido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal en agosto de 2009, el PDHDF se estableció como obligación para las entidades y dependencias de la administración pública local centralizada, desconcentrada y paraestatal.

Adicionalmente, se dispuso que las dependencias y entidades de la administración pública de la capital integran en sus anteproyectos de presupuesto de egresos los recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del PDHDF, en el marco de la programación del gasto público y de las disposiciones aplicables y sujetándose a las asignaciones del presupuesto autorizado (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de agosto de 2009). Lo anterior fue fortalecido en el Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, cuyo artículo 52 dispone que la realización de los anteproyectos de presupuesto deban considerar las líneas de acción del PDHDF (publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 marzo de 2010).

Para el año fiscal 2011, todas las líneas de acción del PDHDF correspondientes al Gobierno del Distrito Federal deberán ser incorporadas en el Proyecto de Presupuesto del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración original de los autores.

Este módulo consta de siete breves apartados que les brindan a las y los lectores un acercamiento teórico-metodológico para identificar la secuencia de acciones que conlleva la construcción de una MML de un programa público con perspectiva de derechos humanos. De esta forma, en el primer apartado se abordan los conceptos básicos sobre la programación basada en resultados en el contexto de la administración pública del Distrito Federal. En el segundo se presenta el modelo simplificado de desempeño de Gestión Social y Cooperación, A. C. (Gesoc), que permite identificar de forma ágil y sencilla el proceso mediante el cual los programas públicos transforman sus objetivos en resultados e impactos sociales, aspectos que resultan clave para el adecuado diseño de MML de programas públicos.

Posteriormente, en el tercer apartado se abordan los elementos clave del diseño de MML para programas públicos y se ofrece un ejemplo práctico. Después, en los apartados cuatro, cinco, seis y siete se explica el procedimiento metodológico mediante el cual las líneas de acción del PDHDF pueden ser incorporadas en MML y en los marcos de política pública –que son las unidades básicas de programación en la administración pública del Distrito Federal–. Al final, se ofrece un ejercicio basado en casos reales que les permitirá a las y los lectores llevar a la práctica el acercamiento teórico-metodológico que se ha propuesto y les permitirá reafirmar sus conocimientos y habilidades en el tema.

Programación basada en resultados

El enfoque de presupuestos basados en resultados se concibe como un conjunto de mecanismos mediante los cuales es posible establecer una relación –directa o indirecta– entre las decisiones y asignaciones del gasto público y una serie de resultados medibles. Es decir, se trata de un mecanismo que vincula la gestión del desempeño y la asignación de recursos financieros con el objetivo de trascender las limitaciones de los presupuestos tradicionales, que enfatizaban el control de procesos e insumos, para alcanzar a un enfoque que privilegie la generación de valor público.

El enfoque de presupuestos basados en resultados se concibe como un conjunto de mecanismos mediante los cuales se puede establecer una relación –directa o indirecta– entre las decisiones y asignaciones del gasto público y una serie de resultados medibles.

| Sistema de programación basada en resultados en el Distrito Federal | |
|---|--|
| El Manual de programación-presupuestación 2009 del Gobierno del Distrito Federal define la presupuestación por resultados como "[la que] se basa en la total orientación de la acción del gobierno hacia los resultados que la ciudadanía espera obtener y no en los insumos o en las acciones que los servidores públicos necesitan o realizan cotidianamente para cumplir sus obligaciones". ²⁹ Durante 2008 se llevaron a cabo los primeros pasos de la implementación de la metodología basada en resultados, a saber: | |
| Generación de una nueva clave presupuestaria (NCP) con nuevas categorías que definen la nueva estructura por resultados (NER) | La NCP respondió a la necesidad de ordenar las categorías que conformaban la clave presupuestal para facilitar su manejo e identificación, y reflejar la nueva estructura por resultados. |
| Reemplazo de la estructura programática por la ner. | Se cambió de la estructura por programas a una por resultados (NER) que introdujo las categorías de resultado, subresultado y actividad institucional. Estos elementos se definen así: <ul style="list-style-type: none"> • Resultado. Es la expresión de los fines que una dependencia o entidad pretende conseguir en un tiempo determinado. • Subresultado. Es un subconjunto de los resultados que revisten las mismas características y tiene la finalidad de producir servicios y productos a través de diversas actividades institucionales con objetivos y metas específicos. • Actividad institucional (ai) entendida como programa. Conjunto de acciones orientadas a la consecución de un mismo objetivo que cuentan con procesos de gestión entrelazados entre sí.³⁰ |
| Uso de los marcos de política pública | Por último, el uso del marco de política pública es el desglose de cada ai. Su objetivo principal "es conocer el detalle de las acciones que lleva a cabo cada unidad responsable en el marco de sus ai, además de contribuir a una correcta vinculación entre las fases de planeación, programación y presupuestación". ³¹ Sus principales elementos son: <ul style="list-style-type: none"> • Área operativa de la actividad institucional. • Fin. • Propósito. • Diagnóstico. • Componentes. |

Fuente: Secretaría de Finanzas, *Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009*, México, GDF, 2009.

Los programas públicos y sus objetivos

Un programa público se identifica como un conjunto de actividades en el que ciertos insumos se transforman en productos, a través de una serie de procesos que buscan generar resultados e impactos positivos en la población.

Un programa público se identifica como un conjunto de actividades en el que ciertos insumos se transforman en productos a través de una serie de procesos que buscan generar resultados y, en el largo plazo, impactos positivos en la población. Por ello, para alcanzar un objetivo, el gobierno asigna *insumos* –financieros, humanos, información– a una agencia –entidad o dependencia–, para que sean *procesados* a través de un conjunto de actividades que deriven en *productos*. A corto –*resultados*–, mediano y largo plazos –*impactos*– será posible observar efectos –positivos o negativos– sobre un problema público determinado. La óptima interrelación y alineación entre estos elementos o algunos de ellos se convierte en los objetivos que persigue la gestión del desempeño:

29 Secretaría de Finanzas, *Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009*, México, 2009, p. 11. Disponible en <www.finanzas.df.gob.mx/documentos/anteproyectoPEgresos2009.pdf>, página consultada el 13 de abril de 2011.

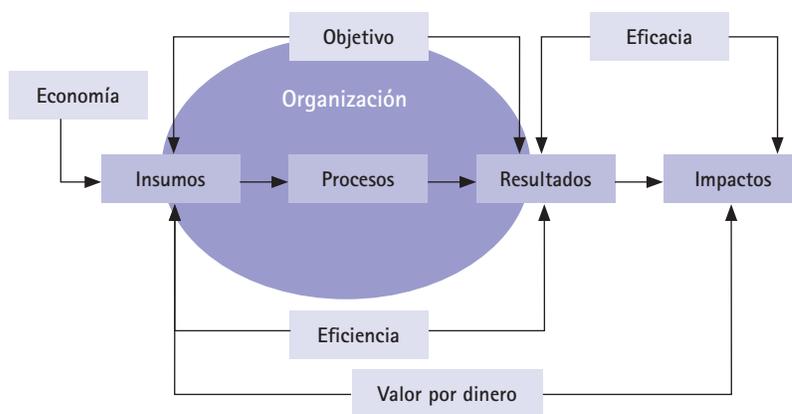
30 *Ibidem*, p. 25.

31 *Ibidem*, p. 53.

- *Economía*. En la adquisición de los insumos.
- *Eficiencia*. En el uso de los insumos para producir los resultados deseados.
- *Efectividad*. Logro de los resultados e impactos deseados en función del objetivo prescrito.
- *Costo-efectividad*. La relación existente entre los insumos consumidos y los impactos alcanzados.

De esta manera, el proceso descrito anteriormente se puede presentar en el siguiente esquema para su mejor comprensión:

Modelo simplificado de desempeño de Gesoc



Fuente: Elaboración original de los autores con base en Colin Talbot, "Public Performance-towards a new model?", en *Public Policy and Administration*, núm. 14, otoño de 1999; y Geert Bouckaert y John Halligan, *Managing Performance*, Nueva York, Routledge, 2008.

La matriz de marco lógico

La matriz de marco lógico (MML) es una herramienta de programación y planeación que sirve para alinear los objetivos y alcances de los programas públicos. Mediante ella se organizan los elementos que componen el modelo simplificado de desempeño, descrito en el apartado anterior, e incluye los elementos correspondientes al diseño del programa, su implementación, su monitoreo y su evaluación. Una MML funciona con base en dos lógicas, la vertical y la horizontal. La primera se identifica como *resumen narrativo* y presenta la lógica causal que vincula los objetivos del programa. Se compone de cuatro elementos: actividades, componentes, propósito y fin. Bajo esta lógica, la MML se lee de abajo hacia arriba. Sus componentes se definen de la siguiente forma:

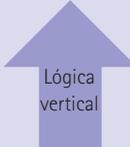
La matriz de marco lógico (MML) es una herramienta de programación y planeación que sirve para alinear los objetivos y alcances de los programas públicos.

- *Actividades*. Son las tareas o acciones clave requeridas para producir cada uno de los componentes que busca el programa.
- *Componentes*. Describen las estrategias y productos de intervención del programa.

- *Propósito*. Describe el resultado deseado por el programa y la forma en que cambiará la situación con los productos del mismo.
- *Fin*. Es el objetivo más amplio al que contribuye el programa (impacto). Establece la manera en que el programa ayuda a la solución de un determinado problema público.

Por su parte, la lógica horizontal se compone de tres columnas y presenta una descripción de cómo se puede medir el nivel de logro de los resultados esperados en cada uno de los niveles de objetivos (actividades, componentes, propósito y fin). Se compone de tres elementos que se describen a continuación:

- *Indicadores*. Miden el desempeño del programa y son clave para efectuar un correcto seguimiento del cumplimiento de los objetivos en cada nivel.
- *Medios de verificación*. En esta columna se identifica la fuente de la información para elaborar los indicadores de desempeño en cada nivel.
- *Supuestos y riesgos*. Son aquellas condiciones que se encuentran fuera del control del programa; sin embargo, de su presencia o ausencia depende el logro de los objetivos del mismo.

| Matriz de marco lógico y la forma en que debe leerse | | | | |
|--|--|--|------------------------|---------------------|
| | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
| Fin |  Lógica vertical |  Lógica horizontal | | |
| Propósito | | | | |
| Componentes | | | | |
| Actividades | | | | |

Fuente: Elaboración original de los autores.

A continuación se presenta un ejemplo de una MML en la que es posible observar la interacción de las lógicas horizontal y vertical:

| | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-------------|---|---|--|--|
| Fin | 1. Más y mejores estudiantes matriculados, preparados y graduados de nivel secundaria. | <p>1.1 Incrementos en la tasa de transición de primaria a secundaria: de 27% en el ciclo 94-95 a 37% para 99-00, y 45% para 2005.</p> <p>1.2 Incremento en el porcentaje de estudiantes graduados de secundaria: de 45% en el ciclo 94-95 a 65% para 2005.</p> <p>1.3 Incremento en la proporción de mujeres matriculadas: de 22% en el ciclo 94-95 a 45% para 2005.</p> | <p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional.</p> <p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional.</p> <p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional.</p> | El interés por seguir estudiando se mantiene. |
| Propósito | 1. Más y mejores estudiantes preparados y graduados de nivel primaria y con mayor equidad de género. | <p>1.1 Matricular 8 000 nuevos estudiantes de las 10 regiones con menor matriculación en nivel primaria donde por lo menos 40% serán mujeres para 2001.</p> <p>1.2 Incremento en el porcentaje de estudiantes que logran el puntaje mínimo requerido en pruebas estandarizadas: de 35% en el ciclo 94-95 a 52% para 2001.</p> | <p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional.</p> <p>Encuestas educativas independientes a nivel nacional</p> | <p>Los estudiantes tienen el apoyo familiar para ingresar a nivel secundaria y continuar con su educación.</p> <p>Las escuelas secundarias tienen capacidad suficiente para atender a una creciente demanda.</p> |
| Componentes | <p>1. Un nuevo y mejorado plan de estudios es implementado en las aulas.</p> <p>2. Nuevos métodos de enseñanza son utilizados en las aulas.</p> | <p>1.1 De las escuelas que han recibido el nuevo material 85% lo utilizan dentro de los primeros dos meses después de su entrega.</p> <p>1.2 Los nuevos libros de texto contienen los criterios profesionales del nuevo material pedagógico.</p> <p>2.1 Por lo menos 80% de los profesores que asisten a las capacitaciones aplican los nuevos métodos de enseñanza dentro de los primeros dos meses de haber finalizado el curso.</p> <p>2.2 Aprueban el nivel requerido de sus evaluaciones correspondientes 3 500 profesores y 220 directores.</p> | <p>1.1 Ejemplos y ejercicios de cómo utilizar el nuevo material.</p> <p>1.2 Evaluación de la calidad del nuevo material y libros de texto.</p> <p>2.1 Auditorías a las aulas.</p> <p>2.2 Documentación de las capacitaciones y puntajes.</p> | <p>Los profesores apoyan y adoptan el actualizado y mejorado plan de estudios, los materiales pedagógicos y los métodos de enseñanza.</p> <p>Los estudiantes están bien alimentados antes de asistir a la escuela.</p> <p>Los estudiantes tienen el apoyo familiar para continuar con sus estudios de primaria.</p> <p>Los directivos y profesores aplican las habilidades desarrolladas en los programas.</p> |

(continuación)

| | Resumen narrativo | Indicadores | Medios de verificación | Supuestos y riesgos |
|-------------|---|---|--|--|
| Actividades | 1. Revisión del plan de estudios. | 1.1 Revisión de nuevo plan de estudios: 10 millones de pesos. | Reportes de monitoreo. | Contexto político estable. |
| | 1.1. Incorporar nuevos elementos al plan de estudios de nivel primaria que son requeridos en secundaria. 1.2. Desarrollar un nuevo material pedagógico que sustente el nuevo plan de estudios. 1.3. Proveer de 521 000 libros de texto a estudiantes. | | Reportes de cumplimiento. Reportes financieros. | El sistema de incentivos es atractivo de tal suerte que los profesores adoptan y aplican el nuevo sistema. |
| | 2. Capacitación a los profesores | | | |
| | 2.1. Desarrollar nuevos cursos y métodos de enseñanza. 2.2. Capacitar a 3 500 profesores y 220 directores. 2.3. Proveer del material necesario para que los profesores apliquen los nuevos métodos de enseñanza. | 2.1 Capacitación a profesores: 15 millones de pesos. | | |

Fuente: Elaboración original de los autores.

Clasificación y categorización de las líneas de acción

De acuerdo con la estructura del PDHDF, las 2 412 líneas de acción (LA) ahí incluidas se clasifican por derechos, grupos de población y los órganos de gobierno responsables de su implementación. Si bien estas clasificaciones son importantes, la incorporación de las LA en los procesos de programación-presupuestación requiere de dos clasificaciones adicionales: 1) el tipo de acciones/productos que se necesitan para el cabal cumplimiento de la acción, y 2) el momento de la MML en que se inserta.³²

Sobre los tipos de acción, se ofrece como propuesta la desarrollada por el Equipo Técnico Operativo del Mecanismo de Evaluación y Seguimiento del pdhdf, que contiene 16 categorías. Es preciso aclarar que el objetivo de esta propuesta no es ofrecer un listado único de los posibles tipos de acción, sino presentar un primer acercamiento, el cual puede ser complementado o adecuado a partir de las necesidades de cada caso. Sobre el momento en el que las la inciden en la mml, con frecuencia es complicado ubicarlas sólo como actividades de un programa, de acuerdo con la definición desarrollada un poco

³² Gestión Social y Cooperación, A. C., *Programación y presupuestación basada en resultados con perspectiva de derechos humanos en el Distrito Federal. Cuaderno de trabajo*, México, Gesoc, 2010.

más arriba. Así, es posible que las LA se refieran a procesos o productos (componentes) o resultados e impactos (propósito o fin). Por lo tanto, es necesario desarrollar en las y los servidores públicos las capacidades necesarias para que identifiquen la naturaleza de la línea y asegurar una clasificación lo más precisa posible.³³La clasificación por tipos de acción tiene 16 categorías que se presentan a continuación:

| Acción concurrente | Definición |
|--|--|
| Acciones afirmativas | Medidas compensatorias específicas en beneficio de grupos de población en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niñas y niños, personas adultas mayores o personas con discapacidad. |
| Ampliación de servicios | Se refiere a acciones que se están realizando ya pero que requieren un mayor número de actividades, o a aquellas que no se están realizando y que se deben llevar a cabo para dar cumplimiento a determinada LA. |
| Armonización y reformas | Se refiere a medidas de cambio, adecuación o actualización de la normatividad aplicable vigente. |
| Capacitación y sensibilización con enfoque de derechos humanos | Se refiere a acciones para informar, capacitar y sensibilizar principalmente a servidoras y servidores públicos, pero también a la ciudadanía en general, con el fin de que incorporen la perspectiva de derechos humanos en sus actividades cotidianas. |
| Coordinación interinstitucional e intersectorial | Acciones que implican la participación de diversas instancias, por lo que el trabajo coordinado interinstitucional e intersectorialmente es una condición necesaria. |
| Diagnósticos, estudios e investigaciones | Acciones que implican la realización de análisis, diagnósticos, revisiones documentales, estudios e investigaciones para la implementación de las LA. |
| Difusión | Acciones de difusión de información que buscan fomentar el respeto, la protección, la promoción y, en su caso, la reparación debido a una previa vulneración a los derechos humanos. |
| Educación para los derechos humanos en el ámbito educativo | Acciones que buscan fortalecer, dar continuidad, actualizar y difundir el tema de los derechos humanos desde la esfera educativa. |
| Infraestructura | Se refiere a acciones que buscan identificar y eliminar obstáculos o barreras en el entorno que vulneran los derechos humanos de las personas. |
| Normatividad interna | Acciones que implican una revisión de la estructura y contenidos normativos de las distintas dependencias de la administración pública centralizada del Distrito Federal y, en su caso, su actualización. |
| Participación ciudadana, civil y academia | Se refiere a la realización de actividades conjuntas entre la autoridad, la ciudadanía y la academia que permitan establecer estrategias de supervisión, regulación y protección de los derechos humanos. |
| Políticas públicas integrales | Se refiere a la creación de políticas públicas nuevas que incorporen desde un inicio la perspectiva de derechos humanos; o bien, a la modificación, desde una perspectiva de derechos humanos, de mecanismos y procedimientos que se llevan a cabo en la actualidad y que deben ser revisados. |
| Prevención | Acciones que permiten la oportuna intervención para reducir al máximo la aparición de nuevas barreras que vulneren los derechos humanos de las personas. |
| Protocolo de atención | Acciones de definición y elaboración de protocolos de actuación basados en estándares que contienen los elementos mínimos de protección a los derechos humanos. |
| Recursos y presupuesto | Acciones que permiten el establecimiento de asignaciones presupuestales que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos de las personas. |
| Sistemas de información | Acciones orientadas a la generación y sistematización de información. |

Fuente: Elaboración original de los autores a partir de información del PDHDF.

33 *Ibidem*, p. 12.

Con respecto a la categorización por el sitio que ocupa la línea de acción en la MML, encontramos la siguiente categorización:

| Sitio en la MML | Definición |
|-----------------|---|
| Fin | Se refiere a aquellas LA que se caracterizan por el cumplimiento de un objetivo de largo alcance o impacto. |
| Propósito | Se refiere a aquellas LA que se caracterizan por el cumplimiento de un objetivo de mediano alcance. |
| Componente | Se refiere a aquellas LA que implican la entrega de productos o servicios como resultado de las actividades. |
| Actividad | Se refiere a aquellas LA que representan acciones/actividades dentro de un programa/política que deben llevarse a cabo para producir los distintos productos de un programa determinado. En este componente también se incluyen LA que se refieren a las características o propiedades de servicios o productos determinados. |

Fuente: Elaboración original de los autores a partir de información del PDHDF.

Con respecto a este último criterio de clasificación, es preciso añadir que, debido a que las LA difícilmente están elaboradas teniendo en mente la metodología de la MML, no siempre concordarán con exactitud y es posible que estén en más de un sitio de la matriz, es decir, pueden ser fin al mismo tiempo que propósitos, componentes o actividades.

Incorporación de las líneas de acción a los marcos de política pública

En los dos apartados anteriores se presentaron los elementos que permiten desarrollar habilidades y competencias para elaborar una MML, así como para la categorización de las LA en función de los dos criterios estudiados. El objetivo de los siguientes apartados será unir ambos elementos para mostrar la manera en que las LA del PDHDF se incorporan en los procesos de programación-presupuestación de las dependencias de la administración pública del GDF, en particular en los marcos de política pública (MPP), que son los documentos clave para la programación anual del Poder Ejecutivo local.

Así, en los siguientes apartados se mostrará cómo los MPP utilizados en el Gobierno del Distrito Federal son también matrices de marco lógico que poseen los mismos elementos, pero que se encuentran organizados de forma distinta; y cómo la correcta incorporación de las LA depende, en buena medida, de una adecuada categorización de ellas de acuerdo con su momento en la MML.

Los marcos de política pública como matrices de marco lógico

En el siguiente cuadro se presenta un MPP del anteproyecto presupuestal 2011, en el cual se muestra la ubicación de los elementos de la MML: fin, propósito,

Incorporación de las líneas de acción a los marcos de política pública

En el cuadro siguiente se muestra un ejemplo de un MPP del anteproyecto 2011 con la incorporación de una LA del PDHDF, así como los cambios que esto generó. Para realizar la incorporación de las LA del PDHDF se hará uso exclusivamente de la parte de componentes, ya que si bien los MPP son similares en estructura a una matriz de marco lógico, actualmente no es posible hacer cambios en las demás secciones de la estructura del MPP. Si bien con esta restricción se facilita su incorporación y seguimiento, cabe esperar que en el futuro se puedan hacer modificaciones en otras secciones de los marcos de política pública.

Ejemplo de MPP con LA incorporadas

| Localización en la estructura programática | | | |
|--|--|---|---|
| R | El sistema de saneamiento funciona eficientemente. | | |
| SR | La cantidad de agua tratada en la ciudad de México aumenta. | | |
| AI | Operaciones del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales. | | |
| Fin | Operar, mantener e incrementar la infraestructura hidráulica de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de México, para su aprovechamiento. | | |
| Propósito | Operación y distribución del suministro de agua potable a la ciudad de México. | | |
| UM | Servicio | | |
| Componentes | | | |
| Acciones | Número de líneas de acción | Nombre y/o línea de acción | Descripción y conectividad con propósito |
| Generales | | 1. Operación de la infraestructura 2. Mantener y conservar las plantas de tratamiento y reúso de aguas residuales e instalaciones complementarias. 3. Estudio de desarrollo de infraestructura para la distribución de agua tratada. | Llevar a cabo las actividades que permitan la operación óptima de la infraestructura para brindar el mejor servicio de agua potable (plantas de tratamiento). Llevar a cabo las acciones de mantenimiento y equipamiento a instalaciones civiles con el fin de conservar y proporcionar el servicio continuo de agua tratada a la población de la ciudad de México (equipo y mantenimiento). |
| Derechos humanos | 662 | 662. Hacer un estudio con el fin de desarrollar la infraestructura necesaria para la producción y distribución del agua tratada, e incentivar su comercialización sobre todo en actividades donde pueda ser cambiada por el actual uso de agua potable. | La línea de acción 662 incorporada a esta actividad institucional simplemente agrega una acción más (estudio de desarrollo de infraestructura), aunque también incide en el propósito al generar evidencia sobre mejores formas para la utilización de agua tratada y optimizar la distribución de agua potable. |

En estas secciones se realizan las modificaciones o se introducen las nuevas acciones que surgen de la incorporación de las LA.

En esta sección se introducen los números y texto íntegro de las LA que se han incluido en el MPP.

En esta sección se incluirá una breve justificación de las LA en la AI y explicación de los ajustes y cambios.

Fuente: Elaboración original de los autores.

En el campo del "Nombre y/o línea de acción", correspondiente a las acciones generales, éstas son entendidas como aquellas tareas que utilizan primordialmente insumos relacionados con servicios personales, transferencias o ayudas. En esta sección se incluyen todas las acciones que se realicen en el marco de la actividad institucional, incluyendo las nuevas acciones que se derivan de las LA del PDHDF. En el siguiente campo, "Descripción y conectividad con propósito", se incluye la descripción pormenorizada de la acción así como su conectividad con el propósito descrito en el MPP.

En el campo "Número de línea de acción", correspondiente a las acciones de derechos humanos, se debe incluir el número de las LA del PDHDF que fueron incorporadas al MPP. En el siguiente campo, "Nombre y/o línea de acción", se debe incluir el texto íntegro de las LA del PDHDF incorporadas y que modifican y/o agregan acciones generales. Esta sección tiene por objetivo facilitar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las LA del PDHDF. Finalmente, en el campo "Descripción y conectividad con propósito" se debe explicar la forma en que la incorporación de las LA del PDHDF favorece, complementa o multiplica el logro del fin y propósito; además, se debe especificar brevemente la forma en que la incorporación afecta las acciones del MPP –modificándolas o creando nuevas–. El llenado de estos campos se puede apreciar de una forma más clara en el siguiente ejemplo:

| Localización en la estructura programática | | | |
|--|---|--|---|
| R | La impunidad en la comisión de delitos se reduce. | | |
| SR | Los delitos son denunciados y son perseguidos eficazmente. | | |
| AI | Atención e investigación de denuncias ciudadanas por violaciones ambientales y territoriales. | | |
| Fin | Procurar el acceso a la justicia ambiental y territorial. | | |
| Propósito | Garantizar la defensa de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes del Distrito Federal. | | |
| Unidad de medida / meta física | Investigación. | | |
| Componentes | | | |
| Acciones | Número de línea de acción | Nombre y/o línea de acción | Descripción y conectividad con propósito |
| Generales | | <ol style="list-style-type: none"> Evaluaciones de carácter estratégico de las acciones que impliquen un alto impacto en materia ambiental y de ordenamiento territorial, propiciando el uso de tecnologías de punta que permitan valorar los impactos ambientales. Consulta pública sobre temas ambientales. Acciones educativas para fomentar la denuncia ciudadana sobre contaminación visual. | <ul style="list-style-type: none"> Iniciar investigaciones de oficio sobre temas de carácter estratégico que impliquen un alto impacto en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Atender las denuncias presentadas por la ciudadanía en materia ambiental y del ordenamiento territorial. Emitir resoluciones derivadas del análisis realizado en las investigaciones de oficio o denuncias. Emitir recomendaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal, estatal y del Distrito Federal, derivadas de los resultados de las investigaciones de oficio y denuncias sobre temas de carácter estratégico en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Emitir sugerencias a la Asamblea Legislativa y a autoridades jurisdiccionales relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y de ordenamiento territorial. En todos los casos se propiciará el uso de tecnologías de punta que permitan valorar los impactos ambientales y favorezcan una mejor emisión de recomendaciones. Tanto la consulta pública como las acciones educativas se vinculan con el propósito al fomentar en la ciudadanía una cultura de la denuncia de delitos ambientales a partir de los cual se pueden garantizar de mejor forma los derechos ambientales y territoriales de las y los habitantes del Distrito Federal. |
| Derechos humanos | 512, 604, 610 | <p>512. Convocar una consulta pública para analizar el tema de los servicios ambientales desde el punto de vista de un nuevo pacto social, que pueda generar un movimiento de largo aliento en la opinión pública para que también la sociedad capitalina en su conjunto se haga cargo de la sustentabilidad de la ciudad.</p> <p>604. Definir y realizar acciones de educación y conciencia ambiental para prevenir la contaminación visual y hacer hincapié sobre el uso de la denuncia ciudadana para posibles casos de contaminación visual.</p> <p>610. Fomentar y atender las demandas ciudadanas asociadas a molestias generadas por contaminantes atmosféricos tales como ruido, vibraciones y descargas residuales, haciendo uso de tecnología de punta que permita valorar los impactos ambientales y urbanos generados, así como su posible restauración.</p> | <p>Las tres líneas de acción de derechos humanos incorporadas a esta actividad institucional se encuentran a nivel de actividad (acciones) complementarias a realizar y que favorecen un mejor logro del fin y el propósito del mismo. En particular, las líneas 512 y 604 complementan el componente de esta actividad institucional, al proponer también la realización de una consulta pública y de acciones educativas que fomenten la denuncia en temas ambientales.</p> |

Fuente: Elaboración original de los autores

BIBLIOGRAFÍA

- Bouckaert, Geert, y John Halligan, *Managing Performance. International comparisons*, Nueva York, Routledge, 2008.
- Gestión Social y Cooperación, A. C., *Programación y presupuestación basada en resultados con perspectiva de derechos humanos en el Distrito Federal. Cuaderno de trabajo*, México, Gesoc, 2010.
- Lasswell, Harold, "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Manzo Rodríguez, Graciela, et al., *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos*, México, CDHDF/Fundar/UIA, 2007.
- Martínez, Juan Carlos, "El gasto público en derechos humanos: ¿más dinero, mayor eficacia?", en *Pesos y Contrapesos*, año 2, núm.1, febrero de 2008.
- OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2004.
- _____, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2006.
- _____, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, OACNUDH, 2006.
- OACNUDH y Unión Interparlamentaria, "Principios básicos de derechos humanos", en *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*, Francia, OACNUDH, 2005.
- Pressman, Jeffrey, y Aaron Wildavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*, California, University of California Press, 1979.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, disponible en <www.derechoshumanosdf.org.mx>, página consultada el 13 de abril de 2011.
- Secretaría de Finanzas, *Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009*, México, GDF, 2009, disponible en <www.finanzas.df.gob.mx/documentos/anteproyectoPEgresos2009.pdf>, página consultada el 13 de abril de 2011.
- Talbot, Colin, "Public Performance-towards a new model?", en *Public Policy and Administration*, núm. 14, otoño de 1999, pp. 15-34.

Legislación nacional

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2009.

Derecho internacional de los derechos humanos

Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 1997.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966. Entrado en vigor el 3 de enero de 1976.

Comité DESC, Observación General núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), adoptada en el 5º periodo de sesiones, 1990.

_____, Observación General núm. 9, La aplicación interna del Pacto, adoptada en el 19º periodo de sesiones, 1998.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Recomendación General núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referentes a medidas de carácter temporal, adoptada en el 30º periodo de sesiones, 2004.

EJERCICIOS

Ejercicio 1

A continuación se presentan algunas LA a partir de las propuestas de categorización por tipo de acción y por momento en la MML, descritas anteriormente. Las primeras corresponden a ejemplos en los cuales es posible observar todos los elementos de la propuesta: LA, derecho humano al que corresponde, tipo de acción, y el sitio que ocupa en la MML. Posteriormente se presentan ejercicios en los cuales se deberá indicar el tipo de acción a que dicha LA hace referencia, así como el sitio que ocupa en la MML. Escriba lo siguiente:

- A si la línea de acción corresponde a una actividad.
- C si corresponde a un componente.
- P si se trata de un propósito.
- F si es un fin.

Recuerde que es posible que una LA pueda ocupar más de un sitio en la matriz.

| | Línea de acción | Derecho | Acciones concurrentes | ML | ML 2 |
|-----|---|--|---|----|------|
| | Revisar, y en su caso modificar, que los requisitos legales para emplear a personas en todos los entes públicos del Distrito Federal no contengan criterios discriminatorios, de conformidad con los artículos 5º y 6º de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF), y presentar el análisis y resultado al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (Copred). | Derecho a la igualdad y a la no discriminación | Normatividad interna | A | |
| 98 | Realizar una revisión exhaustiva del marco legal del Distrito Federal, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y especialistas en el tema, con el fin de identificar carencias que impidan asegurar la protección y garantía del derecho a la alimentación adecuada de las y los internos. | Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión | Diagnósticos, estudios, investigaciones | F | |
| 58 | Realizar un censo de las personas internas con sentencia ejecutoriada, que permita identificar su lugar habitual de residencia y origen, así como el de sus familiares o personas que los visitan, para que se elaboren y suscriban los convenios de colaboración necesarios con el fin de lograr su traslado a penales más convenientes para este efecto. | Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión | Diagnósticos, estudios, investigaciones | C | |
| 49 | Diseñar e implementar campañas de información sobre la relación entre consumo, medio ambiente y uso doméstico de nuevas tecnologías, que incluyan los efectos nocivos sobre la salud de la falta de cuidado ambiental y del consumo irresponsable. | Derecho a un medio ambiente sano | | | |
| 26 | Fortalecer los programas de formación y recuperación de espacios públicos por medio de mayor asignación presupuestal para ampliar cobertura y actividades. | Derecho a una vivienda adecuada | | | |
| 292 | Diseñar un mecanismo de supervisión de la aplicación del Manual de Procedimientos para la Referencia y Contrarreferencia de Derechohabientes o Usuarios vigente y de los demás lineamientos que determinen el procedimiento de referencia de pacientes a otras instituciones hospitalarias. | Derecho a la salud | | | |
| 667 | Realizar en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y personal académico, expertos(as) en el tema, un análisis de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal (LJDF) para fundamentar e implementar las reformas necesarias a fin de que el Instituto de la Juventud del Distrito Federal (Injuve) sea la instancia rectora y coordinadora de la política pública juvenil. | Derechos de las y los jóvenes | | | |

Ejercicio 2

A continuación se presenta un ejercicio en el cual usted debe incorporar las líneas de acción a los marcos de política pública, así como realizar los ajustes y adecuaciones necesarias ante dicha incorporación.³⁴ Se recomienda que antes de incorporar las LA a los MPP se clasifique cada una por el tipo de acción concurrente que implica su implementación, así como por el momento en la MML en que incide el cumplimiento de la línea de acción. De manera adicional, en el portal de Gesoc, <www.gesoc.org.mx>, usted podrá encontrar otros ejercicios para reforzar los conocimientos adquiridos.

| Localización en la estructura programática | | | |
|--|--|--|---|
| R | El gobierno de la ciudad cumple con el derecho a la salud de la población mediante atención médica. | | |
| SR | La población no asegurada cuenta con servicios médicos adecuados y oportunos. | | |
| Al Fin | Reforzamiento de los servicios de salud. Garantiza que toda persona tenga derecho a los servicios de salud. | | |
| Propósito | Coadyuvar el acceso a la atención médica a personas de bajos recursos a través de la incorporación al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular). | | |
| Unidad de medida / meta física | Acción | | |
| Componentes | | | |
| Acciones | Número de línea de acción | Nombre y/o línea de acción | Descripción y conectividad con propósito |
| Generales | | 1. Afiliación regular 2. Seguro médico para una nueva generación 3. Gastos catastróficos | <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de manera gradual para el acceso a la atención integral de toda la familia y dependientes, con el fin de recibirla gratuitamente mediante la afiliación. • Con el propósito de facilitar el acceso a la atención médica a la población en situación de vulnerabilidad. • Este programa pretende otorgar seguridad social a todos aquellos niños y niñas que hayan nacido a partir del 1 de diciembre de 2006 a la fecha cubriendo una amplia gama de padecimientos agrupados en 108 patologías y 17 padecimientos quirúrgicos, entre otros. • Con el propósito de facilitar el acceso a la atención médica a la población en situación de vulnerabilidad. • Poder atender aquellos casos que por sí solos o por el origen de los mismos ocasionen un gasto muy elevado a las familias de las y los afiliados afectados. Se incluyen enfermedades como cuidados intensivos neonatales, cataratas, cáncer cervicouterino, cáncer de mama, tratamiento ambulatorio de VIH/sida y cáncer en personas menores de 18 años de edad. • Con el propósito de facilitar el acceso a la atención médica a la población en situación de vulnerabilidad. |
| Derechos humanos | | | |
| Línea de acción de derechos humanos 1731 | A partir de la generación de información respecto de datos desagregados por edad, sexo, delegación, tipo de enfermedades, causas de muertes y el nivel de acceso a servicios con los que cuenta la población juvenil en el Distrito Federal, diseñar y monitorear acciones urgentes con enfoque de derechos humanos para el otorgamiento de servicios de salud gratuitos y de calidad a la población juvenil en el Distrito Federal. | | |

34 Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, disponible en <www.derechoshumanosdf.org.mx>, página consultada el 13 de abril de 2011.

AUTOEVALUACIÓN

Lea el texto siguiente y posteriormente responda las preguntas que se formulan.

Salvador García ha sido designado para encabezar un proyecto de incorporación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

Dicho proyecto deriva de una Recomendación emitida por la CDHDF en donde se le solicitó al procurador que tome medidas tendientes a evitar futuras violaciones a los derechos humanos de la ciudadanía del Distrito Federal por parte de las y los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

1. Las políticas públicas son un instrumento valioso para la toma de decisiones en el entendido de que a partir de las mismas es posible...

- a) Dotar de racionalidad a las acciones gubernamentales.
- b) Identificar la tendencia de los partidos políticos.
- c) Dar satisfacción a intereses particulares.
- d) Cumplir con mayor eficacia las obligaciones fiscales.

2. A partir de la implementación de políticas públicas, Salvador debe encarar el problema que representa evitar futuras violaciones a los derechos humanos de las y los habitantes del Distrito Federal. Dicho problema es objetivo de las políticas públicas en el entendido de que constituye...

- a) Un problema psicológico.
- b) Un problema de actitud.
- c) Un problema público.
- d) Un problema privado.

3. Con la finalidad de evitar errores, Salvador revisó las fases que conforman el ciclo de políticas públicas; sin embargo, tenía dudas con relación al orden en que éstas debían efectuarse. ¿Cuál es el orden correcto en que Salvador debe efectuar las fases del ciclo?

1. Entrada del problema a la agenda pública.
- 2.
3. Set o diseño de las soluciones posibles.
4. El análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas.
- 5.
6. La implementación.
- 7.

- a) 2. Estructuración del problema; 5. Evaluación; 7. Toma de decisión.
- b) 2. Toma de decisión; 5. Estructuración del problema; 7. Evaluación.
- c) 2. Toma de decisión; 5. Evaluación; 7. Estructuración del problema.
- d) 2. Estructuración del problema; 5. Toma de decisión; 7. Evaluación.

4. El procurador de Justicia del Distrito Federal le preguntó a Salvador cuánto duraría el ciclo de implementación de las políticas públicas. Éste le respondió que el ciclo de vida de las políticas públicas se retroalimenta constante y sistemáticamente, por lo que...
- a) Debe implementarse por lo menos en tres meses.
 - b) Nunca termina.
 - c) Debe implementarse por lo menos durante un periodo de gestión.
 - d) Puede durar el tiempo que se desee.
5. Para la implementación de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, Salvador se dio a la tarea de revisar los estándares internacionales en relación con el procesamiento de personas inculpadas y el tratamiento de víctimas. Dicha tarea deriva del hecho de que las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos constituyen un mecanismo a partir del cual...
- a) La Procuraduría coadyuva con el derecho internacional en el desarrollo económico.
 - b) Los Estados determinan su propia postura ante los problemas de carácter internacional.
 - c) Los gobernantes tranquilizan a la ciudadanía para lograr su permanencia en el poder.
 - d) Los Estados cumplen con sus compromisos adquiridos a partir de la incorporación de estándares internacionales.
6. A efecto de considerar la opinión ciudadana en la toma de decisiones, Salvador decidió colocar buzones de quejas y sugerencias en todas las agencias del Ministerio Público, entrevistarse con aquellas personas que fueron violentadas en sus derechos humanos por parte de las y los servidores públicos de la PGJDF, y reunirse con expertos y organizaciones civiles que han manifestado interés en la temática. Con dichas medidas Salvador da muestra de respeto, en materia de políticas públicas con perspectiva en derechos humanos, al principio de...
- a) Participación ciudadana.
 - b) Transversalidad
 - c) No discriminación.
 - d) Máximo uso de los recursos disponibles.
7. Una de las medidas que adoptó Salvador para aplicar las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en la PGJDF fue garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos y todo medio que incumbe a la atención de la población por parte de la Procuraduría. Con dicha acción, ¿qué componente para tomar medidas respecto de los derechos humanos satisfizo?
- a) Adaptabilidad.
 - b) No discriminación.
 - c) Disponibilidad.
 - d) Calidad.

8. Salvador revisó cuál había sido el desempeño de las y los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial en los últimos años. Arribó a la conclusión de que éstos cumplen con los procedimientos y administrativamente respetan todas las formalidades tendientes a garantizar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y las personas procesadas; sin embargo, no se han alcanzado los resultados deseados, lo que se desprende del hecho de que han recibido varias recomendaciones de la CDHDF. Para la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, ¿qué modelo de planeación es el apropiado para combatir esta manera de actuar de las y los servidores público?
- El modelo de gestión y presupuestación por y para resultados.
 - El modelo de gestión con base en pruebas.
 - El modelo de gestión empresarial.
 - El modelo de gestión por competencias y habilidades.
9. La importancia de contar con un modelo de gestión deriva de que éste le proporcionará las herramientas concretas de planeación y programación que hagan posible...
- La determinación de los objetivos generales en materia de derechos humanos.
 - La traducción de los grandes objetivos de política en acciones concretas.
 - La consolidación de la PGJDF como un organismo garante de derechos humanos.
 - La determinación de los grandes rubros en materia de derechos humanos que es pertinente atender.
10. Salvador consultó _____ . Dicha herramienta de programación y planeación le sirvió para entender la manera en que debía alinear los objetivos y alcances del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a los propios de la PGJDF. ¿Qué herramienta consultó Salvador?
- El Programa Anual de Desempeño de la CDHDF.
 - El Programa de Evaluación del Desempeño de la PGJDF.
 - La matriz de marco lógico con perspectiva de derechos humanos.
 - El índice del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

CLAVE DE RESPUESTAS

| | |
|----|---|
| 1 | a |
| 2 | c |
| 3 | d |
| 4 | b |
| 5 | d |
| 6 | a |
| 7 | c |
| 8 | a |
| 9 | b |
| 10 | c |

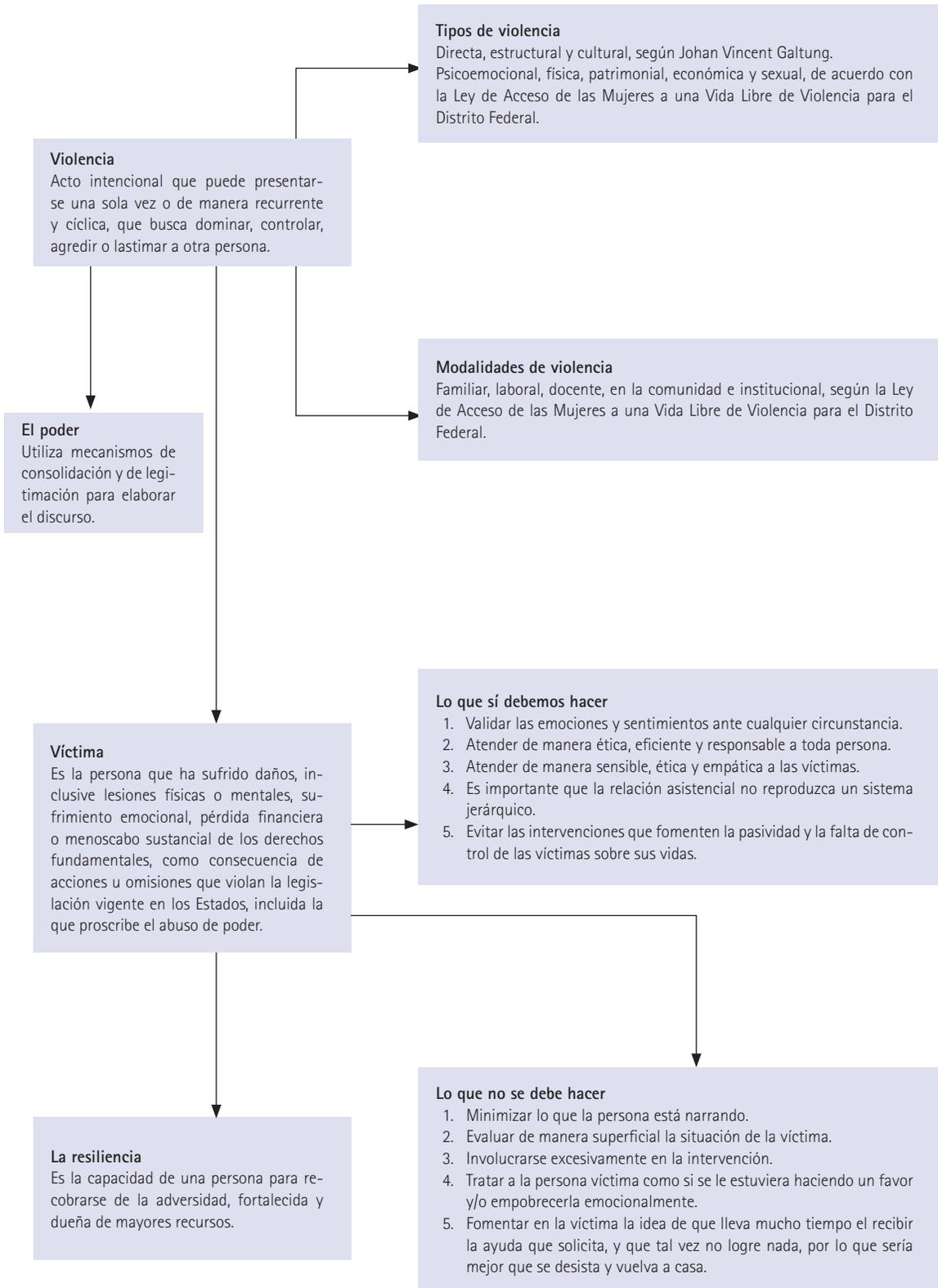
CURSO II.

Recursos para generar la redignificación de víctimas de violaciones a los derechos humanos*

* Virginia Archundia Bañuelos, psicóloga y directora del Centro de Atención Terapéutica para la Violencia Sexual, A. C. (Cavac), y especialista en el abordaje de la violencia sexual, con 10 años de experiencia de labor terapéutica en organizaciones de la sociedad civil. Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva de la autora.

MÓDULO I.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR VÍCTIMA Y VIOLENCIA?



Algunas reflexiones y definiciones acerca de la violencia

Hablar de violencia suele ser complejo debido a que no es un término que pueda ser entendido por todas las personas como una misma cosa. La manera de definirlo varía según las disciplinas, los supuestos teóricos y las creencias, y de acuerdo con ello puede haber definiciones muy breves o muy extensas.

Marta Torres Falcón, doctora en Ciencias Sociales, señala que la violencia es un acto u omisión intencional que nulifica una voluntad, transgrede un derecho, ocasiona un daño y busca el sometimiento y el control. La violencia es inseparable del poder, el cual, a su vez, se deriva de la conformación de la sociedad en sus diferentes espacios y estructuras, y que transcurre como evidencia. Esto último explica el que muchas formas de violencia en la pareja y la familia estén naturalizadas.³⁵

La filosofía considera al poder simbólico como aquél que no es visible y que, sin embargo, existe física y objetivamente, además de que se ejerce con la complicidad, clara o no, de quien lo padece. Esto último lo podemos considerar significativo dentro de la violencia simbólica, al verse como una forma válida de relación humana. En esta dinámica de desconocimiento y reconoci-

La violencia se define como un acto intencional que puede presentarse una sola vez o de manera recurrente y cíclica, con la intención de dominar, controlar, agredir o lastimar a otra persona.

³⁵ Marta Torres Falcón, *Al cerrar la puerta: Análisis y vivencias del maltrato en la familia*, Bogotá, Norma, 2006, p. 108.

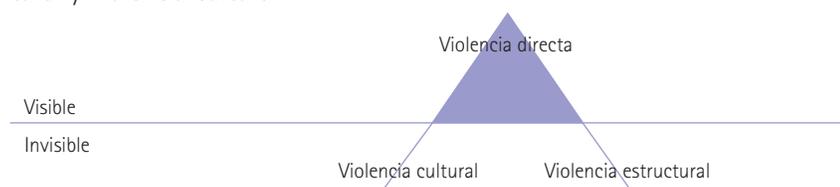
miento, el ejercicio de la violencia simbólica trasmuta las puras relaciones de fuerza (desigualdades sociales objetivas) en relaciones de sentido, en creencias y representaciones que hacen invisible y por tanto aceptable y legítima a la pura fuerza.³⁶ Es común, que en muchas ocasiones las personas que viven violencia psicológica (humillaciones, crítica ofensiva, comparaciones, etc.), violencia económica, etc. terminan creyendo que el tipo de relación y mal trato que viven es normal y además parte de natural de la vida, esto sustentado con dichos y creencias como por ejemplo el dicho: "tienes que seguir con tu esposo, pase lo que pase, ya que es tú cruz", "si me cela y no me deja salir con amistades es por lo mucho que me ama", " Entre mayor sea el amor, mayor será el sacrificio", estos y muchos más discursos hacen invisible la violencia y se termina reduciendo a solo agresiones físicas y, éstas, muchas veces validadas y naturalizadas como forma habitual de relacionarse.

Johan Vincent Galtung la define en términos de diferencia entre realización y potencialidad, es decir, "la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales".³⁷

Esta definición se distingue por abarcar una gran cantidad de fenómenos en los que las personas son o se ven imposibilitadas de realizarse en las diferentes áreas del desarrollo de su individualidad por causas relativamente visibles.

Tipos de violencia

Galtung distingue tres tipos de violencia: violencia directa, violencia estructural y violencia cultural.³⁸



Violencia directa: debe entenderse "aquella violencia, física y/o verbal, visible en forma de conductas. Se trata de la violencia más fácilmente visible, incluso

36 Francisco Vázquez García, *Pierre Bourdieu: La sociología como crítica de la razón*, España, Intervención Cultural, 2002, p. 61.

37 Roberto Domínguez et ál., *El estado de la paz y la evolución de las violencias*, Montevideo, Trilce, 2000, pp. 21 y 22.

38 *Ibidem*, pp. 29 a la 31 y 33.

para el ojo inexperto o desde el más puro empirismo".³⁹ Ejemplo de ello son las amenazas, el abuso sexual, la mutilación, etcétera.

Violencia cultural. Su función es legitimar la violencia directa y estructural. Es la discriminación (género, grupos étnicos) y todos los argumentos o conductas que justifican, validan y fomentan la violencia directa.

Violencia estructural. Es silenciosa, se sustenta a través de la desigualdad de poder, generando oportunidades de vida diferentes. Es invisibilizada y naturalizada. Por ejemplo: la explotación, marginación, la desigualdad y la injusticia social.

Todas las formas de violencia mencionadas se vinculan entre sí. La violencia directa sirve de parámetro para detectar el nivel de violencia estructural y cultural.

En México, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal identifica los siguientes tipos de violencia contra las mujeres:

ARTÍCULO 6º. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

- i. Violencia psicoemocional: Toda acción u omisión dirigida a desvalorar, intimidar o controlar sus acciones, comportamientos y decisiones, consistente en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, insultos, amenazas, celotipia, desdén, indiferencia, descuido reiterado, chantaje, humillaciones, comparaciones destructivas, abandono o actitudes devaluatorias, o cualquier otra, que provoque en quien la recibe alteración autocognitiva y autovalorativa que integran su autoestima o alteraciones en alguna esfera o área de su estructura psíquica;
- ii. Violencia física: Toda acción u omisión intencional que causa un daño en su integridad física;
- iii. Violencia patrimonial: Toda acción u omisión que ocasiona daño o menoscabo en los bienes muebles o inmuebles de la mujer y su patrimonio; también puede consistir en la sustracción, destrucción, desaparición, ocultamiento o retención de objetos, documentos personales, bienes o valores o recursos económicos;
- iv. Violencia económica: Toda acción u omisión que afecta la esfera económica de la mujer, a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, en la restricción, limitación y/o

Existen cinco tipos de violencia: física, psicológica, económica, patrimonial y sexual. Se pueden presentar una o más de ellas al mismo tiempo, de diversas maneras y en diferentes esferas, tanto de la vida pública como privada.

³⁹ Eva Espinar Ruiz, *Violencia de género y procesos de empobrecimiento: estudio de la violencia contra las mujeres por parte de su pareja o ex pareja sentimental*, disponible en <<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/9905>>, página consultada el 24 de marzo de 2011, p. 35.

negación injustificada para obtener recursos económicos, percepción de un salario menor por igual trabajo, explotación laboral, exigencia de exámenes de no gravidez, así como la discriminación para la promoción laboral;

v. Violencia sexual: Toda acción u omisión que amenaza, pone en riesgo o lesiona la libertad, seguridad, integridad y desarrollo psicosexual de la mujer, como miradas o palabras lascivas, hostigamiento, prácticas sexuales no voluntarias, acoso, violación, explotación sexual comercial, trata de personas para la explotación sexual o el uso denigrante de la imagen de la mujer;

[...] ⁴⁰

Modalidades de violencia

Con base en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia local son todas las formas y los lugares en que se presenta y ocurre la violencia, se clasifican en:

ARTÍCULO 7°. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

i. Violencia familiar: Es aquella que puede ocurrir dentro o fuera del domicilio de la víctima, cometido por parte de la persona agresora con la que tenga o haya tenido parentesco por consanguinidad o por afinidad, derivada de concubinato, matrimonio o sociedad de convivencia;

ii. Violencia laboral: Es aquella que ocurre en cuando se presenta la negativa a controlar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género.

iii. Violencia docente: Es aquella que puede ocurrir cuando se daña la autoestima de las alumnas o maestras con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros.

iv. Violencia en la comunidad: Es aquella cometida de forma individual o colectiva, que atenta contra su seguridad e integridad personal y que puede ocurrir en el barrio, en los espacios públicos o de uso común, de libre tránsito o en inmuebles públicos propiciando su discriminación, marginación o exclusión social.

⁴⁰ Artículo 6° de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal.

v. Violencia institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.⁴¹

La violencia es siempre un ejercicio de poder. La puede padecer cualquier persona, se vean o no sus efectos, y presentarse en alguna esfera de la vida, ya sea económica, doméstica, etcétera.

Uso y abuso de poder

El poder tiene diversos modos de manifestarse, es por ello que mediante un extenso abanico de posibilidades de forma y naturaleza se propaga en todas las relaciones humanas, ya sea entre padres, madre e hijo; hombre y mujer; docente y estudiante; médico(a) y paciente; hermana(o) mayor y hermana(o) menor; policía y civil; ricos y pobres, etc. Desde la visión de Michel Foucault podemos entender que el poder no lo posee una persona o grupos de estos en particular, sino que el poder es una relación social y está presente en todas las relaciones humanas, ya sea como saber, poder físico, religión, etc. Además está formado de una extensa tecnología que cruza el conjunto de relaciones sociales; produciendo efectos de dominación a partir de ciertas estrategias y tácticas específicas.

En todos los espacios donde se agrupan las diversas expresiones del poder difieren en sus dinámicas, pero desarrollan formas de perpetuarse a través de mecanismos de consolidación y de legitimación a partir de los cuales elaboran su discurso.

El poder llega a ser representado como prohibición, la ley como forma, y el sexo como materia de prohibición; esta ley juega tres papeles importantes:⁴²

1. Permite valorar un esquema de poder que es homogéneo en cualquier nivel donde una persona se sitúe y en cualquier dominio, por ejemplo: familia o Estado, relación de educación o de producción.
2. Posibilita pensar en el poder solamente en términos negativos como rechazo, delimitación, barrera, censura. El poder es aquello que dice *no*. Y el enfrentamiento, con el poder así concebido, no aparece más que como transgresión.
3. Permite pensar la operación fundamental del poder como un acto de palabras: enunciación de la ley, discurso de la prohibición. La manifestación del poder reviste la forma pura de *no debes*.

Se puede observar que esta dinámica que se manifiesta en todas las áreas de la vida de cualquier persona, en mayor o menor grado, y que está determinada por las relaciones interpersonales entre las y los miembros

41 Artículo 7º, *op. cit.*

42 Michel Foucault, *Microfísica del poder*, Madrid, La piqueta, 1993, p. 179.

bros de una colectividad, por la forma de operar de las instituciones, etc. De manera que el poder se expande de una persona a otra, a un grupo, e incluso se instala como un modo de relacionarse en una sociedad.

En ocasiones la conducta violenta –entendida como el uso de la fuerza para la resolución de conflictos interpersonales– se manifiesta, reproduce y presenta en un contexto de desequilibrio de poder, ya sea permanente o momentáneo. Puede llegar a ser sinónimo de abuso de poder cuando se utiliza para generar algún daño a otra persona.

Por lo anterior, en nuestra sociedad sólo reconocemos esta clase de poder, y no nos permitimos conocer e identificar otros tipos y formas de ejercerlo, así como la capacidad con la que cuenta cada persona para ello.

Definiciones de víctima

Es necesario tener en cuenta que no hay un concepto único de *víctima*, por lo que la definición que se tome dependerá siempre de la rama desde la que se enfoque la labor de las personas que la utilizan.

La primera persona que planteó una noción del término *víctima* y que le otorgó una dimensión trascendente fue Von Hentig –junto con Mendelsohn–, quien además se preocupó por los derechos victimales.⁴³

Mendelsohn sostiene que lo que identifica a una víctima es la personalidad del individuo o de la colectividad, en la medida en que se encuentre afectada por las consecuencias sociales de un sufrimiento determinado por factores de muy diverso origen, es decir, factores de carácter físico, psíquico, económico, político o social, así como el ambiente natural o técnico.

A lo anterior Von Hentig agrega un elemento con el que sostiene que son "las personas que han sido lesionadas objetivamente en alguno de sus bienes jurídicamente protegidos y que experimentan subjetivamente el daño con malestar o dolor".⁴⁴

La siguiente definición –y que sería importante retomar para los efectos del presente estudio– surge de los simposios internacionales que se desarrollaron en Milán en 1985, y que se plasmaron en la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abuso de poder* de las Naciones Unidas:

43 Carlos María Alcover de la Hera, en Isabel Hoyo Sierra (coord.), *Introducción a la Psicología del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 142.

44 Luis Rodríguez Manzanera, *Victimología. Estudio de la víctima*, México, Porrúa, 2008, p. 65.

Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Podrá considerarse víctima a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.⁴⁵

Diferencias entre las personas adultas y niñas y niños que son víctimas

Las víctimas sufren física, emocional, familiar, económica y socialmente como consecuencia de la agresión que enfrentan. Este sufrimiento trastoca todas las áreas de la vida de quien resulta agredida o agredido directamente, extendiéndose también a sus familiares.

Las repercusiones de la violencia en las mujeres y hombres afectados abarcan un amplio abanico de manifestaciones en el plano psíquico, entre ellas la indefensión aprendida y el trastorno de estrés postraumático. En ambos es posible observar trastornos de ansiedad, depresión, disminución de la autoestima, pasividad, aminoración de la capacidad de control sobre sus vidas y re experimentación de los sucesos traumáticos, asociados a sentimientos de culpa y vergüenza. En cuanto a la salud física, los efectos de la violencia tienen forma muy variable, desde contusiones, lesiones crónicas y, a veces, hasta el fallecimiento.⁴⁶

Sin embargo, las personas adultas suelen tener más recursos o estrategias para hacer frente a la violencia. En algunas ocasiones pueden evitar la agresión y realizar acciones como: denunciar, huir de aquello que les está dañando, pedir ayuda a familiares y/o acudir a diferentes servicios de atención. Además, en la mayoría de los casos cuentan con el desarrollo intelectual y emocional para enfrentar un proceso legal.

No siempre es posible pronosticar con exactitud qué efectos tendrá la victimización en la vida de una niña o un niño. Es sabido que dichos efectos muchas veces no son notorios o llegan a ser poco evidentes en algunos(as) niñas(os), lo cual genera que en varios casos la victimización pase desapercibida, y no se dé la atención adecuada, provocando que la afectación generada continúe y/o se incremente con el paso de los años.

45 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abuso de poder*, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985, disponible en <www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm>, página consultada el 25 de enero de 2011.

46 Ale. Del Castillo y Moisés Castillo, *Amar a madrazos. El doloroso rostro de la violencia entre jóvenes*, México, Grijalbo, 2010, pp. 40, 103 y 104.

En comparación con las personas adultas, las y los niños tienen una mayor probabilidad de convertirse en víctimas por su especial situación de vulnerabilidad debido, entre otras cosas, a las características propias de la infancia como: mayor dependencia de las y los adultos, poca autonomía, menor estatus social, debilidad física, ausencia de poder social adquisitivo e imposibilidad para defenderse por sí misma.

Por lo anterior, es usual que la violencia que vive la niñez se mantenga en silencio como un problema oculto. Y también es común que niñas, niños y adolescentes sean fácilmente intimidados por las personas que les violentan debido a que son amenazadas y amenazados con represalias casi siempre de tipo afectivo, físico o emocional.

Aun cuando llegan a identificar que la conducta que tiene la persona adulta no les agrada o les genera dolor, miedo, y/o culpa, algunas niñas y niños lo mantienen en silencio durante años mientras que otras u otros sí piden ayuda. Sin embargo, en muchas ocasiones de nada les sirve su solicitud de auxilio pues ésta no es escuchada, ya que suele ocurrir que las y los adultos que están a su cuidado no les creen lo que relatan, o simplemente validan la agresión o la justifican. Esto imposibilita que las personas menores de edad puedan detener la agresión o huir de ella.

La resiliencia: desvictimizar a la víctima

Separar los efectos de la victimización de la propia identidad, le permite a la víctima la sensación de poder responder a las dificultades, recuperando su seguridad. Lo primordial para lograr esta separación es contextualizar el problema, externalizarlo y redefinirlo.

El día en que los discursos culturales dejen de seguir considerando a las víctimas como cómplices de la persona agresora o como reos del destino, el sentimiento de haber sido afectada o afectado será más leve.

Cuando los profesionales se vuelvan menos incrédulos, menos bromistas, o menos proclives a la moralización, las y los afectados emprenderán sus procesos de reparación con una rapidez mucho mayor a la que se observa en la actualidad.⁴⁷

Si una persona que ha sido víctima percibe que no es tratada de modo adecuado a su situación y, más aún, por parte de quienes precisamente deberían cuidar de ella, se produce un grave daño psicológico. Este daño recibe el nombre de *revictimización* o *victimización secundaria*, y en ocasiones es más grave que el ocasionado la primera vez.⁴⁸

47 Cfr. Boris Cyrulnik, *Los patitos feos. La resiliencia: una infancia infeliz no determina la vida*, Barcelona, Gedisa, 2005, p. 26.

48 Cfr. Ferrán Lorente G., *Asistencia psicológica a víctimas. Psicología para bomberos y profesionales de las emergencias*, Madrid, Arán, 2008, p. 27.

La *resiliencia* puede definirse como la capacidad que tiene una persona para recobrar de la adversidad, fortalecida y dueña de mayores recursos. Producir resiliencia exige una negociación continua con el medio ambiente y aunque se considera como una dimensión personal, debido a que constituye una característica de las y los individuos, se adquiere sólo en los medios ambientes protegidos, lo cual favorece que quien tenga éxito al enfrentar la adversidad quede así fortalecido.⁴⁹

La posibilidad del desarrollo resiliente depende de un temperamento personal, una significación cultural y un sostén social. Si el llamado *temperamento* se constituye en las interacciones precoces, lo que define la posibilidad de un proceso resiliente –según Boris Cyrulnik– son los relatos que el sujeto, su entorno cercano y el ámbito social hacen sobre los eventos padecidos.⁵⁰

Así, los comentarios de otras personas pueden generar sentimientos de vergüenza, culpa u orgullo, entre otros.

La atención a víctimas supone abordar situaciones de gran complejidad para quien lo vive, ya que implica un extenso recorrido por instituciones sociales (sistemas sanitario, social, policial, judicial, educativo, e informativo) y por ello es importante reflexionar y cuestionarse sobre los riesgos de reproducir situaciones de violencia, en este caso simbólica, si desde dichos sistemas se brinda una atención de muy baja calidad, cargada de prejuicios, desinterés y apatía.

Si no nos capacitamos y sensibilizamos para su detección existe el peligro de perpetuar la violencia en silencio y mantener el problema invisible. Para ello es necesario revisar nuestro desempeño profesional.

Importancia de brindar una atención adecuada a una víctima

Como se expresó con anterioridad, es muy importante la intervención que se tenga con las víctimas, pues una mala orientación o un inadecuado acompañamiento de nuestra parte como profesionales podrían generar un fuerte impacto en las personas que solicitan la atención. Al respecto, es útil seguir lo que se enuncia en el siguiente cuadro.

49 Froma Walsh, *Resiliencia familiar. Estrategias para su fortalecimiento*, Buenos Aires, Amorrortu, 2005, p. 26.

50 Luis Rodríguez Manzanera, *op. cit.*, p. 17.

| Recomendaciones para la atención adecuada a una víctima | |
|---|---|
| Lo que no se debe de hacer | Lo que sí debemos hacer |
| Minimizar lo que la persona está narrando. | Validar las emociones y sentimientos ante cualquier circunstancia. |
| Evaluar de manera superficial la situación de la víctima, canalizándola a otra institución en la que volverá a explicar su situación y será evaluada de nuevo. | Atender de manera comprometida, ética, eficiente y responsable a toda persona que presente quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona. |
| Identificarse con la víctima a tal grado de involucrarse excesivamente en la intervención, ya que puede resultar intrusiva y confusa respecto de quién debe tomar las decisiones. | Atender de manera sensible, ética y empática a las víctimas que requieren ser escuchadas y respaldadas para enfrentar la problemática que le aqueja. |
| Colocarse ante la persona víctima como la o el servidor público que le está haciendo el favor de ayudarla y/o empobrecerla emocionalmente. | Tomar en cuenta que las relaciones agresor-víctima se encuentran basadas en el dominio y la sumisión, por lo que es importante que la relación asistencial no reproduzca un sistema jerárquico. |
| Fomentar en la víctima la idea de que la ayuda que solicita es muy tardada y que tal vez no logre nada por lo que lo mejor sería desistir y volver a casa. | Evitar las intervenciones que fomenten en la víctima la pasividad y la falta de control sobre su vida. |

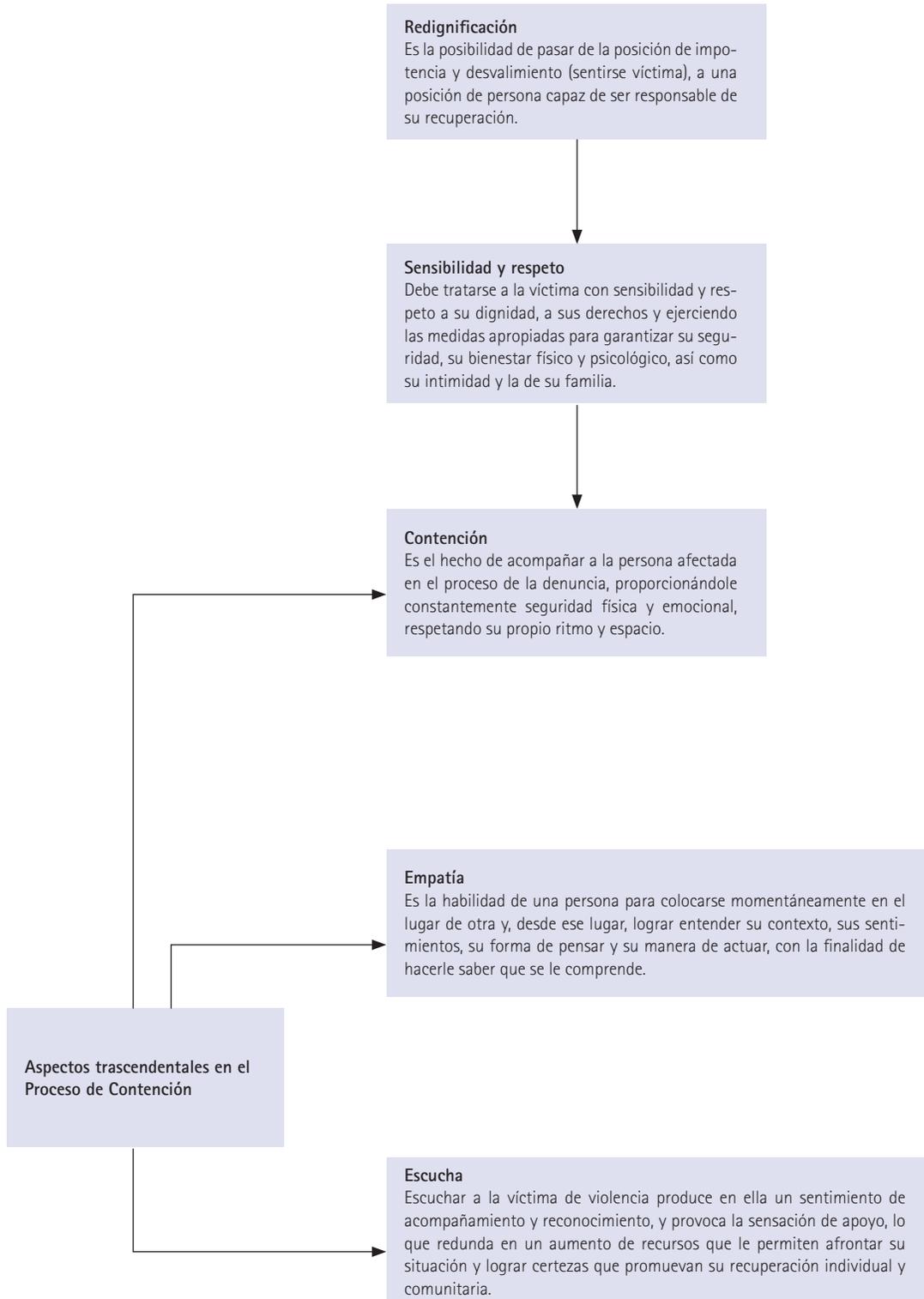
No podemos dejar de lado otras actitudes profesionales como la apatía; la descalificación; la desvalorización; la poca empatía; la imposición de ritmos y/o formas de actuar, etc., que también fomentan y/o incrementan la revictimización.

Por una parte, en el acompañamiento o asesoramiento profesional no se debe tratar a las personas con conmisericordia, juicios de valor o etiquetarlas por las experiencias que han vivido y/o padecido. Se deben evitar situaciones recurrentes como la falta de comprensión, de apoyo, o mostrar rechazo, ya que la víctima tiene una necesidad de validación social del sufrimiento que vive, la cual debe ser considerada.

Es importante decir que no se puede generalizar el proceso de atención. Si se atiende y asesora a cada caso como único y diferente a otros, esto permitirá diversificar las posibilidades de tratamiento. Para ello, se sugiere prestar atención al momento por el que pasa la persona que ha solicitado atención a su historia, y a explorar cuáles son sus creencias e ideas y las del medio que la rodea en torno a lo que está viviendo.

MÓDULO II.

**¿CÓMO CONTENER A LAS VÍCTIMAS
DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS
A PARTIR DE LA SENSIBILIZACIÓN Y LA ESCUCHA?**



Importancia de contar con profesionales sensibles en la atención a víctimas

La sensibilidad es indispensable para brindar un trato digno. Por ello es necesario que durante el proceso de denuncia y enfrentamiento a situaciones amenazantes o estresantes se evite exponer a las víctimas a acciones, narraciones o confrontaciones que propicien la repetición de los hechos victimizantes, pues esto llevaría a generar una *victimización secundaria*, entendida como las diversas formas de estigmatizar, maltratar o de irrespeto de derechos de las víctimas durante la atención.

Como profesionales que trabajamos en pro de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos tenemos la obligación de tratar a cada una de ellas con sensibilidad y respeto a su dignidad, a sus derechos y ejerciendo las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico, su intimidad y la de sus familias, así como buscar que los procedimientos jurídicos y administrativos realmente brinden una reparación del daño y no den pie a un nuevo trauma, evitando en todo momento la revictimización y generando un trato digno.

Es importante resaltar lo anterior, considerando que, de acuerdo con la experiencia, cuando las víctimas solicitan ayuda de cualquier índole (asesoría legal, atención psicológica, etc.), en constantes ocasiones suelen ser nuevamente victimizadas. Por ello, es trascendental que las y los servidores pú-

El proceso de redignificación puede entenderse como la posibilidad de pasar de la posición de impotencia y desvalimiento (sentirse víctima), a una posición de persona capaz de ser responsable en su recuperación.

blicos profesionales que atienden a las víctimas conozcan qué hacer, cómo orientarlas y de qué manera abordarlas para brindarles un trato justo, con consideración, respeto, equidad y sin discriminación alguna.

Contención: definición y técnica

Para poder brindar información a una persona que está en una crisis emocional por haber sido víctima de alguna violación a sus derechos humanos, y que además fue revictimizada, no sólo se requiere que la o el servidor público tenga el conocimiento y las habilidades prácticas, sino que implica que se lleve a cabo una contención de emociones que favorezca la protección adecuada de la víctima.

Se entiende por *contención* al hecho de acompañar a la persona afectada en el proceso de la denuncia, proporcionándole constantemente seguridad física y emocional, y respetando su propio ritmo y espacio; es decir, aportando orientación a la víctima que a corto plazo le clarifique las acciones a seguir y la comprensión de la situación que está viviendo, con la finalidad de favorecer su empoderamiento.⁵¹

Por lo tanto, la contención consiste en facilitar la expresión de los sentimientos, mediante la actitud de escucha activa y empática, proporcionando así un punto de apoyo para el mundo emocional de la víctima. Con esta actitud se favorece que la persona exprese y elabore de manera menos dolorosa lo que está viviendo. Una manera muy útil y práctica para llevar a cabo la contención es verbalizar y validar el sentir de la persona afectada.

La contención no siempre es fácil de realizar, requiere de sensibilización, ética y experiencia por parte de las y los servidores públicos, ya que deben prepararse para contener sus propias emociones que surgen, como en todo ser humano, ante el sufrimiento ajeno y la impotencia de ver la impunidad o injusticia que está viviendo la persona que solicita el apoyo.

Al escuchar a la víctima de manera atenta y sin juicios es posible rescatar datos importantes que pudieron ser minimizados o descalificados inicialmente, que pueden ser de gran ayuda a su proceso y con ello se evitará revictimizar a la persona.

Importancia de las habilidades de observación, acompañamiento y escucha

En muchas ocasiones generar la expresión verbal de las experiencias victimizantes puede ser positivo, pues implica confianza, seguridad y capacidad de contención, pero también conlleva un impacto psicológico, el cual se debe afrontar con técnicas de apoyo. No se debe olvidar que es indispensable respetar el ritmo de la persona para hablar de sus experiencias.

⁵¹ *Idem.*

Es preciso que las y los profesionales responsables de la atención directa a las víctimas tengan conciencia de lo impactante que resulta para cada individuo lo que está viviendo, por lo que se necesita apoyo desde el acompañamiento, la escucha y la contención.

No se debe forzar a las víctimas a hablar de sus vivencias, pues este es un proceso para el cual no todas las personas están preparadas, por lo que lo ideal es que lo lleven a cabo una vez que se sientan con la confianza de hacerlo.

Las actitudes básicas de escucha requieren: disponibilidad de tiempo, apertura emocional y cognitiva, habilidades de protección, evitar juzgar a quien habla y garantizar la continuidad del apoyo. Escuchar a las víctimas de violencia genera en ellas un sentimiento de acompañamiento y reconocimiento, y provoca la sensación de apoyo, lo que redundará en un aumento de recursos que le permiten afrontar su situación y lograr certezas que promuevan su recuperación individual y comunitaria.

Definición y función de la empatía en la atención a víctimas

Cuando hablamos de empatía nos referimos a la habilidad de una persona para colocarse momentáneamente en el lugar de otra, y desde ese sitio lograr entender su contexto, sentimientos, forma de pensar y manera de actuar, con la finalidad de hacerle saber que se le comprende. Si realmente logramos ser empáticas o empáticos podemos entender lo que la o el afectado está expresando, así como identificar el significado e implicación afectiva, cognitiva y conductual, en su vida.

Si no se logra ser empática o empático se puede generar en la víctima una sensación de no haber sido escuchada y/o comprendida, y tal vez se llegue a sentir juzgada, con miedo y/o maltratada otra vez, lo cual podría agravar la impunidad y la violencia.

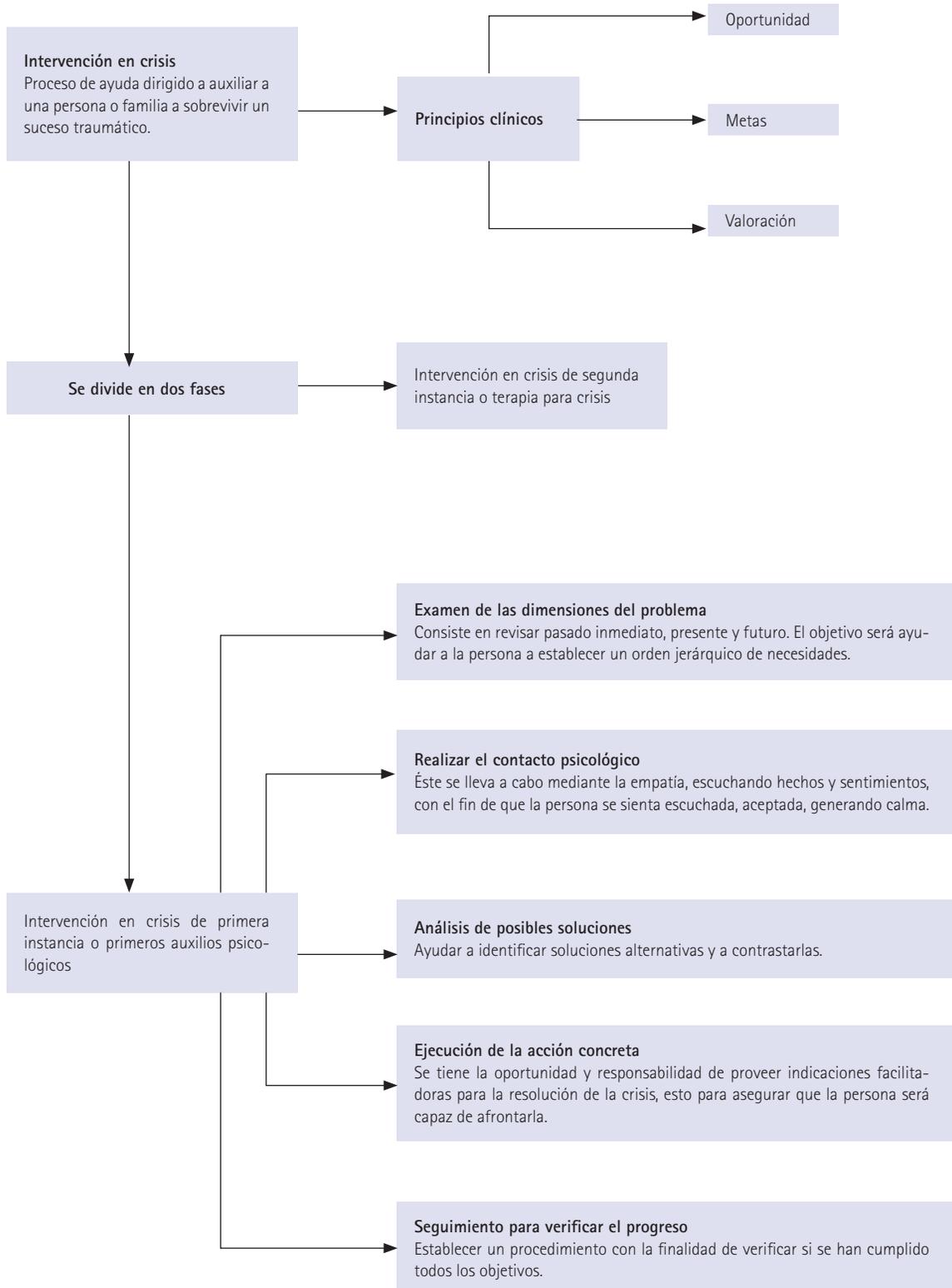
En consecuencia, se generaría desconfianza hacia la posibilidad de hacer justicia. Por ello, es necesario promover condiciones de seguridad, mostrar capacidad de empatía e identificar las muestras de desconfianza, como reacciones válidas y normales en las víctimas.

Las y los servidores públicos encargados del trato a las víctimas deben tener la capacidad de contener la rabia, el enojo y las tensiones o dificultades de las víctimas durante el proceso.

Para generar la confianza es de suma importancia mostrar coherencia y consistencia entre lo que se dice y lo que se hace, también se debe tener continuidad en los procedimientos de apoyo, mantener extrema confidencialidad sobre la información referida y respetar la voluntad de las víctimas y su capacidad de decisión.

MÓDULO III.

¿CÓMO DEBO ACTUAR ANTE UNA VÍCTIMA DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS?



Primeros auxilios psicológicos e intervención en crisis

La intervención en crisis se define como: "un proceso de ayuda dirigido a auxiliar a una persona o familia a sobrevivir a un suceso traumático, de modo que la probabilidad de efectos debilitantes (estigmas emocionales, daño físico) se minimiza y la probabilidad de crecimiento (nuevas habilidades, perspectivas y opciones en la vida) se maximiza".⁵²

Cabe señalar que un estado de crisis se puede manifestar en una o varias personas (familia, grupos, comunidad, etc.) y puede ser generado por diversos eventos, como una agresión sexual, maltratos, desastres naturales y guerras, entre otros.

No importa el tipo de crisis que se presente, el evento es emocionalmente significativo e implica un cambio esencial en la vida de las personas afectadas. Hay que recordar que la o las personas, según sea el caso, en este momento enfrentan un problema ante el cual los recursos que habitualmente le servían para enfrentar y adaptarse no funcionan.

52 Karl A. Slaikeu, *Intervención en Crisis. Manual para práctica e Investigación*, México, El Manual Moderno, 1996, p. 6.

La intervención puede subdividirse en dos fases:

1. *Intervención en crisis de primera instancia o primeros auxilios psicológicos.* Esta primera ayuda abarca la asistencia o apoyo inmediato. Es un procedimiento que toma poco tiempo (minutos u horas según la gravedad), y pueden proporcionarlo un gran número de asistentes comunitarios (maestros, policías, enfermeras, padres de familia, etc.). Se ofrecen en ambientes informales (calle, casa, escuela, etc.) y su meta es restablecer el equilibrio, dar apoyo de contención, evitar riesgos, mortalidad y generar enlaces con recursos profesionales de ayuda.
2. *Intervención en crisis de segunda instancia o terapia para crisis.* Hace referencia a un proceso psicoterapéutico breve y se encuentra encaminada a facilitar la resolución de la crisis. Ello no sólo requiere más tiempo (semanas o meses), sino que además precisa más especialización y entrenamiento, por lo que la proporcionan terapeutas y consejeros con conocimiento específico en técnicas de evaluación y tratamiento.⁵³

La intervención en crisis cuenta con tres principios clínicos que es necesario considerar:⁵⁴

- *Oportunidad.* Entre más corto sea el tiempo en el que se haga la intervención y se otorgue la ayuda, se brindará una mayor oportunidad para que las personas puedan recuperar el equilibrio después del incidente, buscando reducir el peligro y, al mismo tiempo, capitalizar la motivación de la víctima para hallar un nuevo planteamiento que le permita enfrentarse a las circunstancias de la vida.
- *Metas.* A través de la escucha, la empatía y las habilidades necesarias se ayude a la víctima para que recupere un nivel de funcionamiento equilibrado, como el que tenía antes del incidente que precipitó la crisis, o incluso pueda generar nuevos recursos que le permitan superar el momento crítico.
- *Valoración.* Es importante que ésta abarque tanto la fortaleza como la debilidad de cada uno de los sistemas implicados en la crisis. La tarea es determinar cuáles variables ambientales precipitaron la crisis. Las fuerzas y recursos sociales pueden y deben utilizarse para ayudar a una persona a arreglárselas con la crisis. (En este caso se hace imprescindible tener en cuenta el Perfil CASIC: Conductual, Afectiva, Somática, Interpersonal y Cognitiva).⁵⁵

53 *Ibidem*, pp. 109 y 110.

54 *Ibidem*, pp. 104 y 105.

55 *Ibidem*, p. 155.

| Perfil de la personalidad CASIC | |
|---------------------------------|--|
| Conductual | Patrones (trabajo, juego, ocio, ejercicio); hábitos (alimenticios, sueño). |
| Afectivo | Sentimientos sobre las conductas expresadas arriba: ansiedad, cólera, etcétera. |
| Somático | Funcionamiento físico en general. |
| Interpersonal | Naturaleza de las relaciones con familia amigos, etc.; número de amigos, frecuencia de contacto, etcétera. |
| Cognoscitivo | Autoimagen, creencias, filosofía de vida, percepción de su pasado, presente y futuro. |

En todo momento se deben tener en cuenta los cinco componentes de los primeros auxilios psicológicos:⁵⁶

- a) *Realizar el contacto psicológico.* Se lleva a cabo mediante la empatía, escuchando hechos y sentimientos, y se realiza con la finalidad de que la persona se sienta escuchada, aceptada, y generando en ella calma.
- b) *Examen de las dimensiones del problema.* Consiste en revisar el pasado inmediato, el presente y el futuro de la persona. El objetivo es ayudarla a establecer un orden jerárquico de necesidades, es decir, a detectar los conflictos que necesita manejar de manera inmediata y los que se puede dejar para después.
- c) *Análisis de posibles soluciones.* Implica ayudar a la persona a identificar soluciones alternativas y contrastarlas.
- d) *Ejecución de la acción concreta.* Es la oportunidad y responsabilidad de proveer indicaciones facilitadoras para la resolución de la crisis, esto para asegurar que la persona será capaz de afrontarla.
- e) *Seguimiento para verificar el progreso.* Es establecer un procedimiento con la finalidad de verificar si se han cumplido todos los objetivos.

Asertividad en la canalización a una víctima

La eficiencia y eficacia de los procedimientos aplicados en intervenciones con víctimas de cualquier delito depende en gran medida de la identificación de las necesidades de atención que tienen dichas personas. Antes de llevar a cabo cualquier procedimiento de atención es conveniente realizar un ejercicio de valoración de las necesidades específicas de cada una de las personas, familias o grupos para elegir las alternativas más adecuadas de intervención.

⁵⁶ Véase, Juan Carlos García Ramos, *Primeros auxilios psicológicos para intervenir con personas en crisis emocional*, disponible en <[www.uaq.mx/psicologia/primeros auxilios](http://www.uaq.mx/psicologia/primeros_ayudias)>, página consultada el 25 de enero de 2011.

Podemos comenzar identificando a las víctimas:

- Las que están sumamente afectadas y por ello necesitan atención especializada, incluso pueden necesitar ser canalizadas a otros servicios de apoyo para tratamiento psicoterapéutico o médico por personal capacitado.
- Las que llegan a manifestar algún tipo de problema psicológico generado durante la denuncia o en el evento de agresión o daño vivido, y que necesitan contención, atención psicológica y seguimiento.
- Las que muestran fortaleza y claridad durante el proceso, ya que al parecer han asimilado el impacto traumático, lo que hace que sus prioridades de atención e inquietudes giren en torno al proceso y el apoyo respecto a sus necesidades.

En todo momento es necesario tomar en cuenta que la atención no sólo debe enfocarse en el evento traumático, ya que éste también ha generado otros aspectos conflictivos y negativos en las vidas de las víctimas. Cuando la atención es selectiva y sólo se abordan los problemas que se suponen son derivados de la agresión, se limita el sentido integral de la atención.

También se debe evitar la continua repetición de los hechos, especialmente si la problemática es atendida en múltiples instituciones o frente a diversas servidoras o servidores públicos. No se deben perder de vista las diferencias culturales, las formas de expresión emocional y el idioma de las víctimas. Es imprescindible contar con personal capacitado que pueda brindar confianza.

Los objetivos deben ser precisos y adecuados a las necesidades de las víctimas. Lo óptimo es garantizar la congruencia entre sus necesidades y las acciones que se seguirán. Para atender a las víctimas es necesario definir una estrategia de atención, intervención o acompañamiento junto con ellas.

Perfil esperado de la y el servidor público de la CDHDF para evitar la revictimización

Con todo lo expuesto anteriormente es posible reconocer el gran compromiso que conlleva ser servidora o servidor público de la CDHDF, ya que se debe estar al pendiente de las acciones que se efectúan para no revictimizar a las personas que solicitan su asesoría, y además brindar una atención digna y respetuosa.

Aspectos que se deben desarrollar y mantener al brindar atención

| Aspectos | Tips |
|--------------------------------------|---|
| El acompañamiento y escucha | Recuerde que la confianza que brinde y la disposición que tenga para escuchar, será clave para una excelente canalización. |
| La atención personalizada | No olvide que ninguna situación es igual a otra, siempre aborde las problemáticas como únicas. |
| El respeto por el tiempo | Evite demoras innecesarias en las actuaciones, agilizando los procesos y la asistencia integral de las víctimas. |
| La sensibilidad y empatía | Es muy importante que tenga presente las implicaciones emocionales, cognitivas y conductuales que tiene el proceso de enfrentamiento para cada persona. |
| La contención | Al dar contención evite comentarios como "pobre de usted" o "eso no es tan importante", pues esto solo generaría inseguridad. |
| Saber primeros auxilios psicológicos | Confíe en quien es usted y lo que es capaz de hacer, esto le permitirá dar los primeros auxilios de manera exitosa. |
| La actualización profesional | Siempre manténgase en constante actualización académica, esto le dará mejores herramientas para el trabajo con víctimas. |
| El análisis personal | Cada día revise su sentir, con respecto a las personas que atendió, con la finalidad de no mezclar sus emociones con las de ellas y ellos. Así evitará ser intrusiva o intrusivo en el proceso de la víctima. |

BIBLIOGRAFÍA

- Cyrułnik, Boris, *Los patitos feos. La resiliencia: una infancia infeliz no determina la vida*, Barcelona, Gedisa, 2005.
- Del Castillo, Ale, y Moisés Castillo, *Amar a madrazos. El doloroso rostro de la violencia entre jóvenes*, México, Grijalbo, 2010.
- Domínguez, Roberto *et. al.*, *El estado de la paz y la evolución de las violencias*, Montevideo, Trilce, 2000.
- Foucault, Michel, *Microfísica del poder*, Madrid, La piqueta, 1993.
- García Ramos, Juan Carlos, *Primeros auxilios psicológicos para intervenir con personas en crisis emocional*, disponible en <[www.uaq.mx/psicología/primeros auxilios](http://www.uaq.mx/psicología/primeros_auxilios)>.
- Hoyo Sierra, Isabel (coord.), *Introducción a la Psicología del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2004.
- Lorente Gironella, Ferrán, *Asistencia psicológica a víctimas. Psicología para bomberos y profesionales de las emergencias*, Madrid, Arán, 2008.
- Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología. Estudio de la víctima*, México, Porrúa, 2008.
- Slaikeu, Karl A., *Intervención en crisis. Manual para práctica e investigación*, México, El Manual Moderno, 1996.
- Torres Falcón, Marta, *Al cerrar la puerta: Análisis y vivencias del maltrato en la familia*, Bogotá, Norma, 2006.
- Vázquez García, Francisco, *Pierre Bourdieu: La sociología como crítica de la razón*, España, Intervención Cultural, 2002.
- Walsh, Froma, *Resiliencia familiar. Estrategias para su fortalecimiento*, Buenos Aires, Amorrortu, 2005.

Legislación

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal.

Fuente informática

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985, disponible en <www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm>.

EJERCICIO

A continuación se presenta la narración del caso de una joven de 17 años que solicita su ayuda. Una vez que lo haya leído describa cuál sería su manera de proceder y qué tomaría en cuenta para brindarle un trato digno y no revictimizarla.

Ana es una joven de 17 años, está recién llegada a la ciudad de México procedente de Río Grande, Zacatecas. Llegó al Distrito Federal con apoyo de una vecina debido a que su padre la golpeaba físicamente y la violentaba sexualmente desde que tenía nueve años de edad. Ana se quejaba con su mamá de su situación, pero ésta le decía que él era su padre y que no podían hacer nada.

Hace dos años Ana intentó huir, pero su hermano mayor la alcanzó antes de salir del pueblo y le pegó tan fuerte que en varios días no pudo levantarse. Pocos meses después Ana descubrió que estaba embarazada como producto de las continuas violaciones de su padre. Cuando la familia se enteró de ello la obligaron a no salir de su casa y a no hablar con sus amigas hasta después de que naciera el bebé.

Ana dio a luz a una niña. Ella manifiesta que pese a que no fue un embarazo deseado, una vez que nació su hija decidió hacerse cargo de la niña. Sin embargo, el maltrato y la violencia hacia ella se intensificaron por parte de su familia y la amenazaban con quitarle a su hija.

Ante tal situación se puso de acuerdo con su vecina y ambas escaparon del pueblo llevándose a la pequeña. Sin embargo, cuando el padre se dio cuenta de ello se dio a la tarea de buscarla en compañía de un grupo de hombres y al encontrarla le arrebató a la niña y amenazó con matarla si intentaba regresar o recuperar a su hija.

Ana está desesperada, pidió ayuda a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para que le ayuden a recuperar a su hija. En esta ciudad no cuenta con familia y carece de casa, dinero y trabajo.

Describe el abordaje que usted daría al caso a partir de su intervención:

AUTOEVALUACIÓN

1. **Las modalidades de violencia se clasifican en:**
 - a) Violencia directa, cultural y estructural
 - b) Violencia familiar, laboral, en la comunidad, institucional y feminicida
 - c) Violencia física, psicológica, económica, sexual, patrimonial
 - d) Discriminación, injusticia, maltrato

2. **Puede definirse como la capacidad de una persona para recobrase de la adversidad fortalecida y dueña de mayores recursos.**
 - a) Resiliencia
 - b) Empatía
 - c) Escucha activa
 - d) Contención

3. **La _____ es entendida como nuevas formas de estigmatización o de irrespeto de derechos de las y los afectados en el curso de la atención.**
 - a) Violencia
 - b) Discriminación
 - c) Victimización secundaria
 - d) Impunidad

4. **Consiste en facilitar la expresión de los sentimientos mediante la actitud de escucha activa y empática, proporcionando así un punto de apoyo para el mundo emocional de la víctima.**
 - a) Empatía
 - b) Acompañamiento
 - c) Resiliencia
 - d) Contención

5. **Las actitudes básicas de escucha requieren:**
 - a) Disponibilidad de tiempo, apertura emocional y cognitiva
 - b) Capacitación, manejo de emociones y sensibilidad
 - c) Habilidades de protección, juzgar a quien habla y garantizar la continuidad del apoyo
 - d) Apertura emocional, evitar juzgar a quien habla y cuidar que la escucha no rebase los 15 minutos

6. **El proceso que se puede utilizar para auxiliar a una persona o familia a sobrevivir un suceso traumático se llama:**
 - a) Contención
 - b) Escucha
 - c) Intervención en crisis
 - d) Canalización a la autoridad competente

7. Puede entenderse como la posibilidad de pasar de la posición de impotencia y desvalimiento a una posición de actor decisivo en su recuperación.

- a) Resiliencia
- b) Proceso de redignificación
- c) Intervención en crisis
- d) Acompañamiento

8. Principios de la intervención en crisis:

- a) Conductual, afectivo, somático, interpersonal, cognitivo
- b) Oportunidad, metas y valoración
- c) Realización del contacto psicológico
- d) Relajación, introspección y condescendencia

9. El análisis de las dimensiones del problema consiste en:

- a) Establecer un procedimiento con la finalidad de verificar si se han cumplido todos los objetivos
- b) Lograr que la persona se sienta escuchada y aceptada a través de la escucha de hechos y sentimientos, y el establecimiento de la empatía
- c) Revisar el pasado inmediato, el presente y el futuro, ya que nuestro objetivo será ayudar a la persona a establecer un orden jerárquico de necesidades
- d) Ayudar a identificar soluciones y a contrastarlas, con el fin de que la persona se sienta menos afligida.

10. Son aspectos que se deben desarrollar para brindar una atención digna y respetuosa.

- a) Respeto por el tiempo y atención personalizada
- b) Decidir por las víctimas que no pueden hacerlo y tener compasión
- c) Recordarle que no pasa nada, hay casos peores
- d) No involucrarse con la víctima

CLAVE DE RESPUESTAS

| | |
|----|---|
| 1 | b |
| 2 | a |
| 3 | c |
| 4 | d |
| 5 | a |
| 6 | c |
| 7 | b |
| 8 | b |
| 9 | c |
| 10 | a |

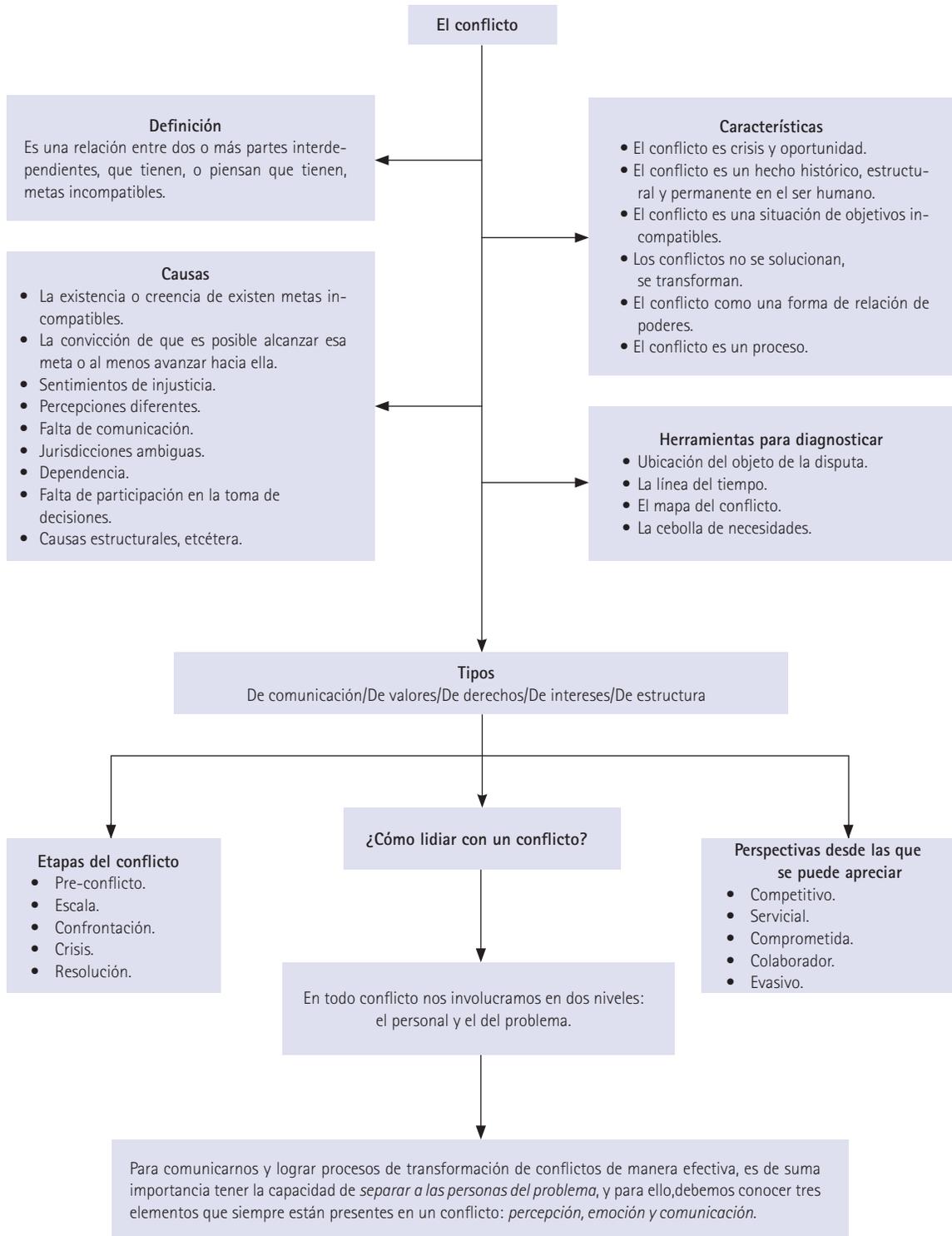
CURSO III.

Mecanismos de resolución alternativa de conflictos (MRAC)

* Georgina M. Rangel Martínez, psicóloga social por la UNAM, diplomada en *Transforming Conflict* por el Woodbroke College, Inglaterra; facilitadora y capacitadora en temas como procesos grupales, no violencia, género y transformación positiva, y resolución de conflictos. Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva de la autora.

MÓDULO I.

¿QUÉ ES UN CONFLICTO?



El conflicto. Principales criterios teóricos

Cuando escuchamos la palabra *conflicto* es frecuente que las emociones y los pensamientos que se despiertan sean negativos y preocupantes. Así nos han educado, por lo que así los enfrentamos. Sin embargo, desde las teorías de la educación para la paz podemos modificar esas sensaciones al conocer y entender las causas, los orígenes, los mecanismos y las estrategias para transformar un conflicto destructivo y violento en un conflicto positivo y constructivo.

Cuando escuchamos la palabra *conflicto* es frecuente que tengamos pensamientos y emociones negativas.

La investigación de las causas del conflicto, la intervención en su proceso y su resolución o transformación implican que este concepto se analice desde diversas disciplinas como la psicología social, las relaciones internacionales, el desarrollo, la economía, la política, el estudio de los desastres, del poder, de la guerra, de la naturaleza humana, de la sociología, entre otras disciplinas.

La teoría de conflictos de Johan Galtung postula que el conflicto tiene varias características:

- Es crisis y oportunidad.
- Es un hecho histórico, estructural y permanente en el ser humano.
- Es una situación de objetivos incompatibles.
- Los conflictos no se solucionan, se transforman.
- Es una vía para equilibrar la relación de poderes.
- Es un proceso.

En Galtung, una *teoría de conflictos* no sólo debe reconocer si los conflictos son buenos o malos; ésta deberá fundamentalmente ofrecer mecanismos para entenderlos lógicamente, criterios científicos para analizarlos, así como metodologías (*creatividad, empatía y noviolencia*) para transformarlos.⁵⁷

En todo conflicto hay dos componentes básicos: las *metas* (lo que se quiere alcanzar) y la *conducta* (las relaciones con las y los otros) de las personas involucradas en él:

Conflicto

| El conflicto surge, cuando alguien requiere un cambio | | |
|---|----------------|-------------------|
| Metas | | |
| | Compatibles | Incompatibles |
| Comportamiento compatible | No conflicto | Conflicto latente |
| Comportamiento incompatible | Conflicto leve | Conflicto abierto |

Fuente: Dolores González Saravia, *Manual de Instrumentos para el Manejo de Conflictos*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A. C. (CESEM), 2001.

El conflicto es una relación entre dos o más partes interdependientes que tienen –o piensan que tienen– metas incompatibles.

Podemos definir el conflicto como una relación entre dos o más partes interdependientes que tienen –o piensan que tienen– metas incompatibles. El conflicto es inherente a las relaciones humanas, a la evolución de la persona misma; es un proceso histórico; es una oportunidad que se desarrolla independientemente de que intervengamos o no, por lo que eludirlo no evitará que el conflicto nos alcance.

Distinción conceptual entre violencia y conflicto

Para John Paul Lederach, uno de los principales teóricos de la transformación de los conflictos, el conflicto:

Es una construcción social, una creación humana, diferenciada de la violencia (*puede haber conflictos sin violencia, aunque no violencia sin conflicto*), que puede ser positiva o negativa según cómo se aborde y termine, con posibilidades de ser conducido, transformado y superado (puede convertirse en paz) por las mismas partes, con o sin ayuda de terceros, que afecta a las actitudes y comportamientos de las partes, en el que como resultado se dan disputas, suele ser producto de un antagonismo o una incompatibilidad (inicial, pero superable) entre dos o más partes, y que expresa una insatisfacción o desacuerdo sobre cosas diversas.⁵⁸

57 Percy Calderón Concha, "Teoría de conflictos de Johan Galtung", en *Revista Paz y Conflictos*, núm. 2, 2009, pp. 60-81, en esp. p. 67.

58 John Paul Lederach, *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1996, pp. 13-19.

El Diccionario para la paz define *violencia* como el “[e]mpleo ilegítimo de la fuerza que vulnera o amenaza los derechos fundamentales de la persona, afecta la convivencia pacífica y quebranta el orden justo”.⁵⁹

Para Paco Cascón y la Escuela de Cultura de Paz de Barcelona, la violencia se entiende como:

la actitud o el comportamiento que constituye una violación o una privación al ser humano de una cosa que le es esencial como persona (integridad física, psíquica o moral, derechos, libertades...) y puede ser ejercida por una persona (torturadora, ladrona, etc.), una institución (una cárcel, una fábrica, una escuela, etc.), o una situación estructural (explotación laboral, injusticia social, etnocentrismo cultural, etcétera).⁶⁰

Estos autores plantean que existen varios tipos de violencia:

- **Violencia directa.** Supone una agresión física tales como un asesinato, la tortura, una bofetada, una mutilación y otras formas de maltrato físico o psicológico.
- **Violencia estructural.** Forma parte de la estructura social e impide que las personas cubran sus necesidades básicas. La genera la desigualdad social, la falta de servicios sanitarios, educativos básicos, etc., y se sustenta en la desigualdad de poder, invisibilizada y naturalizada.
- **Violencia cultural.** Se refiere a los aspectos del ámbito simbólico (religión, cultura, lengua, arte, ciencias, etc.) que se pueden utilizar para justificar o legitimar la violencia estructural o directa: son los argumentos y planteamientos que nos hacen percibir como *normales* situaciones de violencia profunda. La violencia cultural también puede tomar el nombre de *cultura de la violencia*.⁶¹

En función de estas definiciones y a partir de la definición de conflicto que planteamos, podemos parafrasear a Lederach⁶² y decir que no todo conflicto es violento, mas toda violencia sí conlleva un conflicto, porque implica el uso (directo o indirecto, ya sea que se ejerza o se incite) de la fuerza o la coerción para causar daño y lograr las metas de quien la ejerce, por lo que la violencia es la conducta *negativa y agresiva de la persona inmersa en un conflicto*.

59 Fundación Ideas para la Paz, *Diccionario para la paz*, Bogotá, Colombia, s.v. violencia, disponible en <www.ideaspaz.org/diccionario/resultado.php?texto=violencia>, página consultada el 2 de febrero de 2011.

60 Seminario de Educación para la Paz de la apdh, Educar para la paz. *Una propuesta posible*, Madrid, Catarata, 2000, cit. en Marina Caireta Sampere y Cécile Barbeito Thonon, *Introducción de conceptos: paz, violencia, conflicto*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona-Escuela de Cultura de Pau, 2005, p. 8.

61 *Ibidem*, p. 11.

62 Véase Lederach, *op. cit.*, pp. 13-19.

Aprender a lidiar con los conflictos humanos

En todo conflicto nos involucramos en dos niveles: en el personal y en el del problema.

Los tres elementos que siempre están presentes en un conflicto son: *percepción*, *emoción* y *comunicación*.

En todo conflicto nos involucramos en dos niveles: en el personal y en el del problema. En una situación conflictiva se suele confundir a la persona a la que se enfrenta con el contenido u objeto de la disputa, por lo que es frecuente que las partes quieran eliminar el problema eliminando a la persona.

Para comunicarnos con las personas efectivamente y lograr procesos de transformación de conflictos de manera positiva, hay que tener la capacidad de *separar a las personas del problema*; para ello, se deben conocer los tres elementos que siempre están presentes en un conflicto: *percepción*, *emoción* y *comunicación*.

La *percepción*⁶³ en torno a una situación conflictiva hace que los objetivos de las partes sean totalmente incompatibles y que se perciba a la otra persona como adversario al que hay que vencer. Esta percepción dispara una serie de emociones –por lo general de miedo y hostilidad– hacia la otra persona, y empobrecen la manera en que nos comunicamos y nos comportamos.

El modo en que percibimos y significamos la realidad tiene impacto en nuestras emociones y comunicación... *no todas las personas percibimos la realidad de la misma manera*. Veamos la imagen que aparece a continuación:



¿Un caballo o un sapo?

63 "Función psíquica que permite al organismo, a través de los sentidos, recibir y elaborar las informaciones provenientes del exterior y convertirlas en totalidades organizadas y dotadas de significado para el sujeto." PsicoActiva, *Diccionario de psicología*, disponible en <www.p psicoactiva.com/diccio/diccio_o.htm#letra_p>, página consultada el 1 de febrero de 2011.

¿Qué ve primero, un caballo o un sapo?, ¿cuál es la forma correcta de percibir? Ninguna y ambas. Dos personas que ven un mismo objeto perciben cosas diferentes; por ello, un conflicto no se va a percibir de una única manera, hay tantas percepciones como personas involucradas en él. Cada una lo interpretará a su manera y, en consecuencia, cada persona sentirá emociones diferentes y se comunicará y comportará de acuerdo con ellas.

Las percepciones se construyen de acuerdo con la cultura con que se nos educó, con la experiencia personal, con la información externa y con la interpretación selectiva que nuestro cerebro hace de los hechos observables. Las percepciones producen *emociones*, y éstas a su vez afectan en cómo nos comportamos.

Las emociones desempeñan un papel importante en la comunicación, ya que definen nuestras actitudes y formas de interactuar con las demás personas. Todas las acciones, palabras o gestos que emitimos o percibimos tienen efecto en nuestras emociones. Con frecuencia en nuestra cultura nos piden ser racionales, imparciales y objetivos, pero ¿eso es posible?

No se trata de negar las emociones propias o ajenas. Pensar que las emociones *no* existen *no* implica que no tengan efecto en nuestra conducta. De lo que se trata (y más cuando se interviene en un conflicto) es de reconocer su existencia, interpretar cuáles se están manifestando y desarrollar capacidades para controlarlas e intervenir de manera adecuada.

Se debe considerar que las partes involucradas en un conflicto están atravesando una situación emocional difícil y, en principio, les es imposible escuchar los argumentos de la otra parte por más razonables que sean. Para la resolución de un conflicto, nuestras acciones deben estar orientadas, primero, a ayudar a las partes a desahogarse, y a hacer explícitas sus emociones y a legitimarlas. En la medida en que seamos respetuosos(as) con sus emociones, estaremos construyendo las bases de la *confianza*, actitud y conducta imprescindible para una intervención positiva.

La *comunicación* es el elemento más importante en la resolución de conflictos y también una de sus principales causas cuando se realiza de forma inadecuada. Para que la comunicación se inicie son necesarios dos agentes, alguien que hable y alguien que escuche, pero hay que considerar que no es lo mismo:

- *Oír* que *escuchar*.
- *Escuchar* que *entender*.
- *Entender* que *estar de acuerdo*.
- *Explorar* o *confrontar* que *estar en desacuerdo*.
- *Afirmar* que *estar de acuerdo*.

La comunicación es el elemento más importante en la resolución de los conflictos y, también, una de sus principales causas.

Las palabras son el canal que privilegiamos para tener una buena comunicación. Se le denomina *canal verbal*. Pero además hay otros canales que completan los mensajes: no verbal, paraverbal y contextual.⁶⁴

- *Canal no verbal*. Incluye gestos (de las manos, de la cara), miradas, posturas corporales, etc., que enviarán un mensaje que la o el receptor interpretará según su experiencia previa. Estar consciente de nuestro lenguaje no verbal nos permitirá enviar un mensaje claro de lo que queremos comunicar y nos prevendrá de interpretar el lenguaje no verbal de las demás personas a partir de nuestros miedos y prejuicios. Siempre hay más de una interpretación del lenguaje no verbal, aunque culturalmente estamos programados a designarle determinados significados.
- *Canal paraverbal*. Son los tonos, el volumen, la *forma* del mensaje. *No* se refiere a lo que decimos, sino a *cómo* lo decimos. Muchas veces el tono en que hablamos puede generar una reacción negativa aunque el lenguaje verbal haya sido inofensivo. El tono es lo que genera la ofensa. No estar conscientes de cómo usamos este canal suele ser fuente de muchas dificultades en la comunicación.
- *Canal contextual*. Está dado por el lugar, el momento histórico, la situación al momento de comunicarnos. La cultura del emisor y del receptor son determinantes en este canal de comunicación. Hay gestos o palabras que tienen significados diferentes en distintas culturas o países, no estar conscientes de ello nos lleva a cometer graves errores que entorpecen la comunicación.

En la actualidad, las teorías de la comunicación afirman que la comunicación está conformada aproximadamente por 70% de palabras, 38% por el tono de voz y 55% por los gestos, las miradas y el lenguaje corporal; de acuerdo con esto, el mensaje que se quiere comunicar, en realidad no lo da la persona hablante, sino que es producto de la interpretación de la persona a quien dirigimos.⁶⁵

La comunicación asertiva o efectiva es la capacidad que deben aprender y practicar quienes desean intervenir en situaciones conflictivas. Algunas de las técnicas para lograr una comunicación asertiva o efectiva son:

- *Escucha activa*.
- *La denominada "mensajes tú / mensajes yo"*.

64 *Manual para organizaciones sociales. Mediación y resolución de conflictos. Nociones básicas sobre mediación comunitaria, escolar y penal, procesos colaborativos y derechos de interés público*, Buenos Aires, Fundación Cambio Democrático, 2004, pp. 11-25.

65 Esa información se utiliza en los talleres de la Fundación de Cambio Democrático, Buenos Aires, 2006, taller Conflicto y Comunicación, México, 2006, organizado por el Centro de Colaboración Cívica.

- *Preguntas que abren y preguntas que cierran una conversación* (que la abren: ¿cómo?, ¿quién?, ¿para qué?, ¿por qué? Que la cierran: ¿no es?, ¿puede?, ¿no puede?, ¿le parece?)
- *Legitimar al interlocutor o interlocutora.*
- Técnicas como: aclarar, resumir, reformular, hacer preguntas circulares, parafrasear, entre otras.

En la comunicación humana es imposible *no comunicarse* (hasta los muertos pueden contarnos historias). Toda comunicación tiene un aspecto de contenido (qué decimos) y un aspecto relacional (cómo lo decimos), nos comunicamos simultáneamente por cuatro canales y el significado de todo mensaje lo pone el receptor, no el emisor.

La percepción, la emoción y la comunicación de cada una de las partes intervendrán en el desarrollo y entendimiento de los conflictos; por lo tanto, si un mismo conflicto puede tener un significado diferente para cada parte, cada una tendrá *su verdad*, y ésta es incuestionable porque es lo que percibe, siente y hace. En la medida en que seamos capaces de comprender esto, podremos *separar a las personas del problema* del conflicto. No hay verdades absolutas en las situaciones conflictivas, sino que hay tantas verdades como personas involucradas y todas son dignas de respeto y consideración.

*Sujetos y actores del conflicto*⁶⁶

¿Y el problema? En un análisis para ubicar las causas del conflicto se han desarrollado más de catorce herramientas para diagnosticarlo. Cuatro son las básicas para lograr una información sistematizada y precisar las causas, la historia y las relaciones que se dan:

¿Y el problema? para ubicar las causas del conflicto se han desarrollado más de catorce herramientas para diagnosticarlo.

- a) *Identificar el objeto de la disputa.* La primera técnica para analizar la perspectiva de las partes⁶⁷ involucradas en un conflicto, consiste en ubicar el *objeto de la disputa*, es decir, determinar cuál es el objeto del conflicto entre ellas. Se representa en el siguiente cuadro:

66 Para mayores detalles véase Dolores González Saravia, *Manual de instrumentos para el manejo de conflictos*, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C., 2001.

67 El término *partes* hace referencia a las personas que están en confrontación directa en un conflicto. En éste intervienen otras personas que no se encuentran en confrontación directa, a las que llamaremos *actores*.

| Parte 1 | Objeto de la disputa | Parte 2 |
|------------|----------------------|------------|
| ¿Quién es? | ¿Cuál es? | ¿Quién es? |

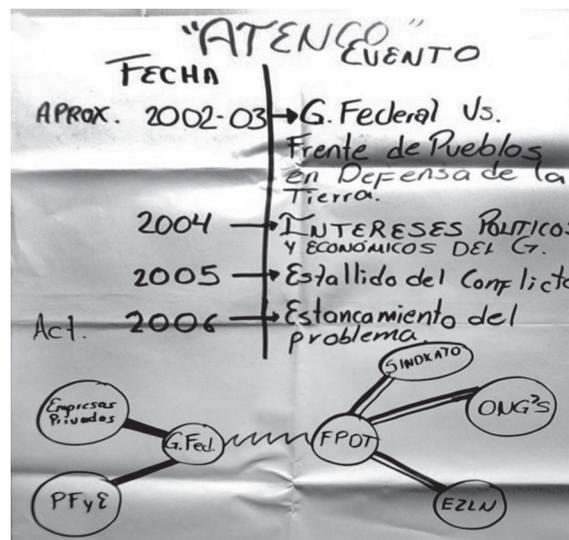
Fuente: Dolores González Saravia, Manual de instrumentos para el manejo de conflictos, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C., 2001.

b) *Línea del tiempo.* Esta técnica se efectúa entrevistando a las partes y actores involucrados en un conflicto usando la comunicación efectiva para obtener la mayor información posible sobre la historia del caso; a partir de esta información, se precisan fechas y sucesos en el conflicto, y se representan éstos en un esquema.

Con esta técnica se responde a la interrogante ¿cuál es la historia que cada parte tiene del conflicto? Muestra los sucesos claves ocurridos en un lapso específico. A partir de éstos se puede explicar el desarrollo del conflicto, reconstruir la historia más fácilmente, comprender cómo evolucionaron las cosas y conocer las visiones de las partes y los actores involucrados en la historia.

Con esta herramienta no se pretende llegar a la *historia verdadera u objetiva*, sino ubicar cómo ven y entienden el conflicto las personas involucradas. Con esta información se elabora una gráfica, en la que se anotan sólo los acontecimientos y fechas que permitirán comprender mejor el desarrollo del conflicto hasta el momento actual.

Línea de tiempo de un conflicto



Fuente: Línea de tiempo de un conflicto. Elaboración de la autora en un taller en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2009.

| Línea del tiempo | |
|--|--------|
| ¿Cuáles son los <i>momentos clave</i> del conflicto que estamos estudiando? ¿En qué fechas sucedieron? | |
| Fecha | Evento |
| | |
| | |
| | |
| | |

Fuente: Cuadro didáctico elaborado por el equipo que imparte talleres en Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz).

c) *Mapa del conflicto* (o mapear el conflicto). Sirve para aproximarse al análisis de la situación del conflicto. Es una representación gráfica de un momento específico del conflicto en general y de cómo se relacionan las partes en particular. Para elaborarlo hay que contestar tres preguntas clave: ¿qué se quiere mapear?, ¿cuándo se mapea?, ¿desde qué punto de vista? Lo ideal es trabajarlo con cada una de las partes, pero en ocasiones no es posible; sin embargo, con la información de la línea del tiempo y la que nos den las personas con las que logremos trabajar, podemos inferir más información para enriquecer el mapa referido o elaborar otros.

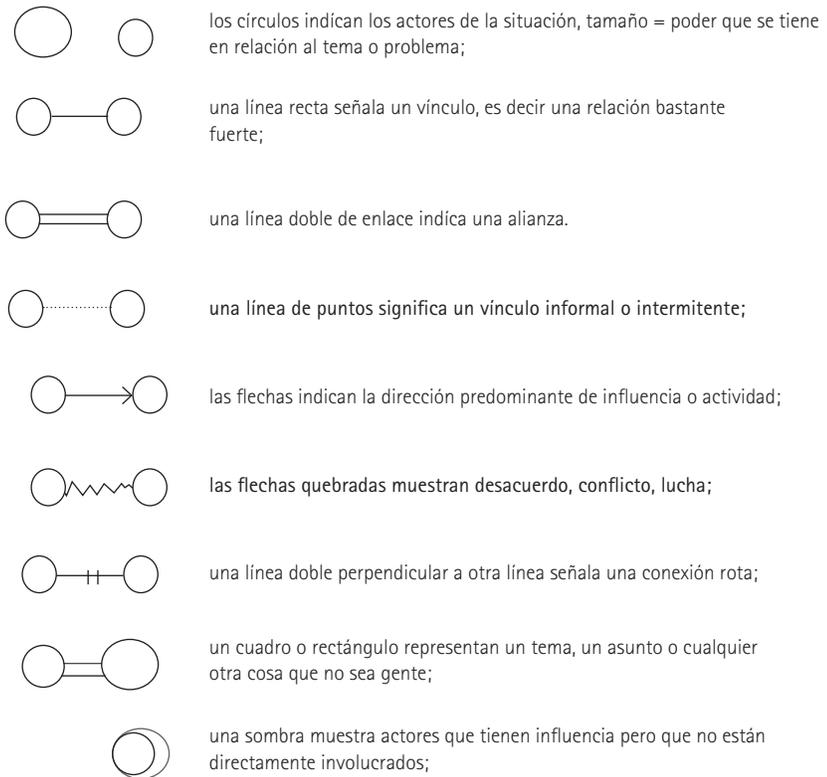
Cada mapa muestra la perspectiva de una sola de las partes; por eso, es importante tratar de hacerlos desde la perspectiva de todas. Esta técnica permite ubicar con amplitud los motivos de las *partes* para actuar de cierta manera o aquello que los determina.

Asimismo, el mapa del conflicto ayuda a identificar quién tiene relación con quién, cómo mejorar o iniciar esas relaciones. Nos invita a la acción, nos indica qué hay que hacer, en qué momento, con quién, qué áreas del trabajo hay que contemplar con anticipación o qué estructuras hay que construir. En los mapas se utiliza una simbología predeterminada, pero se pueden crear otras propias.

Mapa del conflicto. Representación gráfica de un momento específico del conflicto en general y de cómo se relacionan las diferentes partes en particular.

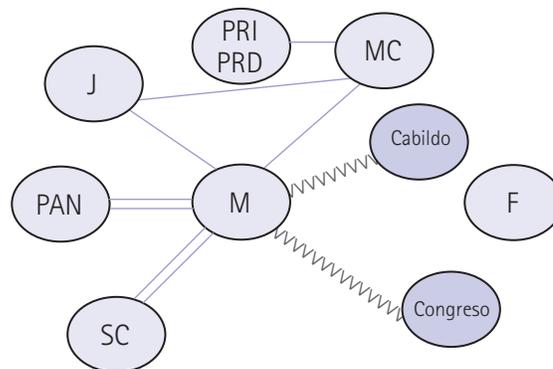
Representación gráfica de un momento específico del conflicto en general y de cómo se relacionan las diferentes partes en particular.

Cada mapa muestra la perspectiva de una sola de las partes, por eso es importante tratar de hacerlos desde la perspectiva de todas.



Fuente: Simbología para mapear un conflicto. Tomado de Dolores González Saravia, *op. cit.*, pp. 40-42.

Mapa del conflicto equipo No. 3



Fuente: Ejemplo de un mapa de conflicto elaborado en el Taller de Manejo de Conflictos para Mujeres Municipales, impartido por la autora en la ciudad de Oaxaca, 2005.

d) *Cebolla de las necesidades*. Esta herramienta sirve para ubicar cuáles son las necesidades, los intereses y las posiciones de cada parte y de los actores involucrados en un conflicto. Se construye a partir de la información obtenida al entrevistar a las personas involucradas, con las respuestas a las siguientes preguntas: a) necesidades, ¿qué necesito?; b) intereses, ¿qué quiero?, y c) posiciones, ¿qué digo o hago?

| La cebolla de las necesidades | | |
|--|---|---|
| Posiciones Son las posturas que cada parte asume frente a la situación conflictiva. Incluye juicios, valoraciones y percepciones de sí mismas. | Parte A ¿Qué tenemos que decir o qué hacer para lograr lo que queremos? | Parte B ¿Qué tenemos que decir o qué hacer para lograr lo que queremos? |
| Intereses Son los medios para resolver estas necesidades. | ¿Qué queremos para satisfacer estas necesidades? | ¿Qué queremos para satisfacer estas necesidades? |
| Necesidades Satisfactores que las partes requieren, más allá de su posible satisfacción o cumplimiento. | ¿Qué necesitamos? | ¿Qué necesitamos? |

Fuente: Cuadro didáctico elaborado por el equipo que imparte talleres en Serapaz.

En un conflicto, las partes involucradas tienen necesidades que cubrir, intereses que les permiten satisfacerlas y conductas (posiciones) para lograrlas. Estas últimas son las que vemos directamente en un conflicto, pero las otras son sus causas y salidas.

Al ubicar los puntos que se señalan en la *Cebolla de las necesidades*, se obtiene información sobre qué elementos se pueden usar en un método alternativo de resolución de conflictos, esto es, qué elementos, cosas o peticiones se pueden poner en la mesa de negociación o mediación para la resolución del conflicto.

Etapas del conflicto⁶⁸

Como hemos visto, el conflicto es un proceso histórico, inevitable, necesario, con movimiento propio, que representa una oportunidad para lograr un cambio positivo y constructivo. En su desarrollo podemos identificar las siguientes etapas:

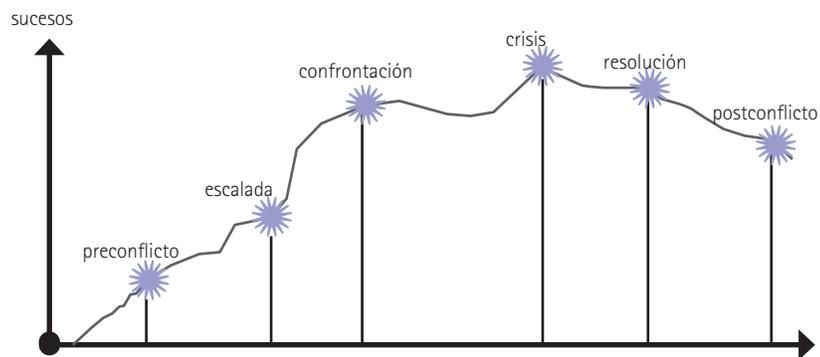
En un conflicto, las partes involucradas tienen necesidades que cubrir, intereses que les permiten satisfacerlas y conductas (posiciones) para lograrlas. Estas últimas son las que vemos directamente en un conflicto, pero las otras son sus causas y salidas.

El conflicto es un proceso histórico, inevitable, necesario, con movimiento propio, que representa una oportunidad para lograr un cambio positivo y constructivo.

⁶⁸ Para mayor sobre el tema del presente apartado, véase González Saravia, *op. cit.*

- **Preconflicto.** Se tiene una aparente paz, pero en lo profundo se tienen metas incompatibles entre las partes, aunque las conductas son compatibles. Aún hay tensión y, por lo tanto, un conflicto latente.
- **Escalada.** Se profundizan las metas incompatibles entre las partes y comienzan las conductas confrontadas.
- **Confrontación.** Se empiezan a ver los primeros síntomas del conflicto, hay discusiones y aparecen las justificaciones de cada parte para explicar su actuación o conducta. Se tiene un conflicto naciente.
- **Crisis.** Se incrementan las discusiones. Es la fase donde se da mayor violencia entre las partes (en algunos casos, se llega a asesinatos y torturas). Se tiene un conflicto abierto. Los especialistas en intervención de conflictos sugieren que en esta etapa sólo se puede buscar preservar la integridad de los actores, ya que es el peor momento para intervenir.
- **Resolución.** Es la fase en que se interviene mediante alguna estrategia (negociación, facilitación, mediación, conciliación, arbitraje, entre otras), empieza la resolución del conflicto, y con ella baja la tensión. Se inician los procesos de paz y los diálogos.
- **Posconflicto.** En ocasiones, el resultado es la resolución del conflicto, y en otras es la etapa donde aparentemente no se tiene violencia pero puede ser el inicio o incremento del conflicto (*impasse*), ya que en algunos casos las fases siguen una trayectoria circular, para reiniciar el conflicto, pero cada vez se vuelve más violento y destructivo.

Etapas del conflicto



Fuente: Tomado de Dolores González Saravia, *Manual de instrumentos para el manejo de conflictos*, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C., 2001, p. 72.

Posibles causas de un conflicto

Diferentes causas pueden dar origen a los conflictos; éstas dependen del contexto donde se presentan, pero entre algunas de ellas están:

- La existencia o creencia de que existen metas incompatibles.
- La convicción de que es posible alcanzar esa meta o al menos avanzar hacia ella, los sentimientos de injusticia, las percepciones diferentes.
- La falta de comunicación, jurisdicciones ambiguas, dependencia, falta de participación en la toma de decisiones.
- Causas estructurales, entre otras.

También diversas teorías tomadas de las ciencias sociales hacen aportaciones para entender el origen de los conflictos. Cada una de ellas conlleva diferentes métodos y técnicas para abordar el conflicto.⁶⁹

- a) *Teoría de las relaciones comunitarias*. El conflicto es provocado por la polarización, la desconfianza y la hostilidad entre los diferentes grupos de una comunidad.
- b) *Teoría de la negociación basada en principios*. El conflicto es ocasionado por posiciones incompatibles, con una visión de *suma cero* (ganar o perder).
- c) *Teoría de las necesidades humanas (teoría de Maslow)*. Cuando las necesidades humanas no han sido satisfechas, se provocan conflictos muy enraizados.
- d) *Teoría de la identidad*. El conflicto es provocado por sentimientos de una identidad amenazada, enraizados en pérdidas y sentimientos del pasado, aún no resueltos.
- e) *Teoría de la comunicación intercultural*. Apunta que el conflicto surge cuando hay diferencias, muchas veces, incompatibles entre distintas culturas.
- f) *Teoría de la transformación de conflictos*. Según esta concepción, el conflicto se origina por problemas reales de desigualdad e injusticia originados por las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas.

⁶⁹ Simon Fisher *et al.*, *Trabajando con el conflicto. Habilidades y estrategias para la acción*, trad. de Luis Rodolfo Dávila Sánchez *et al.*, Ciudad Nueva, Guatemala, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Democracia/Zed/Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica/Responding to Conflict, 2000, pp. 8-9.

El conflicto como proceso complejo

En la medida en que entendamos los antecedentes del conflicto, la historia de la situación, la dinámica del momento, los actores involucrados (así como sus necesidades, intereses y posiciones) podremos identificar los factores y las tendencias presentes en él, que nos hacen visibles las posibilidades de cambio.

El conflicto es un proceso complejo, histórico, no lineal que cambia según las etapas en las que se aborde. Involucra diversos actores, que tienen su propia percepción y visión de éste y de la forma en que hay que resolverlo.

El conflicto tiene una múltiple variedad de causas y efectos; no obstante, en la medida en que entendamos sus antecedentes, la historia de la situación, la dinámica del momento, los actores involucrados (así como sus necesidades, intereses y posiciones) podremos identificar los factores y las tendencias presentes en el conflicto, que nos hacen visibles las posibilidades de cambio.

El conflicto en desarrollo (la posibilidad de evitar la violencia)⁷⁰

Se pueden asumir diversas posturas en torno a la pertinencia de servirse o no de la violencia como motor del cambio.

- **Primera postura.** Quienes aceptan la necesidad de la fuerza coercitiva, como el uso de medios violentos físicos, psicológicos, económicos, políticos, para hacer que las demás personas cumplan sus intereses. Hay quienes creen que la violencia se justifica para liberar a los pueblos de regímenes autoritarios y represivos.
- **Segunda postura.** Quienes asumen una posición no violenta porque consideran que la violencia no lleva en ninguna circunstancia a un resultado justo para todas las personas, por lo que su uso no se justifica.
- **Tercera postura.** Se constituye por quienes se ubican entre las dos posturas anteriores. Estas personas usan la *no violencia activa*, y han demostrado, en los últimos sesenta años, que se puede evitar la violencia en los conflictos. Consideran que la fuerza y la coerción son necesarias, pero rechazan el uso de la violencia y no desean dañar a otras personas, y mucho menos las relaciones entre ellas. Como ejemplos de esta postura se puede mencionar la lucha de Gandhi y la que libraron muchas mujeres al rededor del mundo para lograr el sufragio femenino. Ambas luchas se caracterizaron por ser activamente no violentas, y lograr un verdadero cambio social.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 11 y 12.

El desenlace del conflicto⁷¹

De acuerdo con los mecanismos de resolución usados y de acuerdo con la actitud de las personas involucradas o externas, una situación conflictiva puede tener varios desenlaces:

Resultado positivo. A partir de éste, todo mundo gana algo, ya sea mediante una negociación efectiva entre las partes o por la intervención de un tercero (mediación, conciliación, facilitación).

Impasse. Después de escalar y alcanzar la etapa de crisis, puede parecer que el conflicto ha desaparecido (ya sea por los altos niveles de violencia, por la intervención de un tercero más poderoso que las partes, o bien, porque ninguno de los actores toma la iniciativa). Se abre un gran lapso de silencios, como si no pasara nada; sin embargo, al no resolverse las causas, el proceso de las etapas del conflicto reiniciará.

Una de las partes vence a la otra (mediante su propio poder o por la intervención de un tercero como el arbitraje o el litigio). Esto deja resentimiento en la parte *vencida*, que tarde o temprano escalará en ese conflicto o en otro.

Tipos de conflicto⁷²

El conflicto tiene distintos niveles, dependiendo de las partes involucradas.

| Niveles de conflicto | |
|---|----------------------------|
| El conflicto se puede manifestar en distintos niveles. Por ejemplo: | |
| Intrapersonal | Dentro de nosotros mismos. |
| Interpersonal | Entre dos o más personas. |
| Intragrupal | Dentro del mismo grupo. |
| Intergrupal | Entre dos o más grupos. |

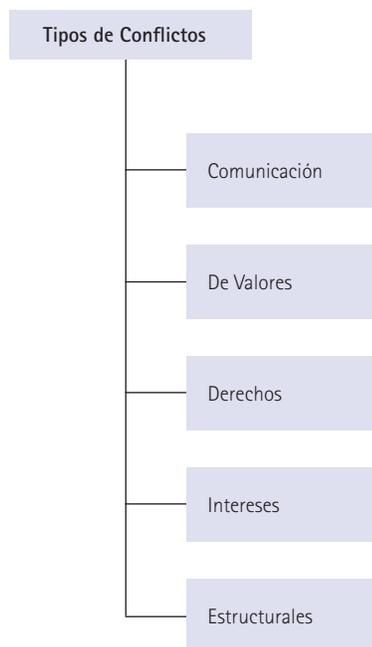
Fuente: Esquema utilizado en los talleres de la Fundación de Cambio Democrático, Buenos Aires, 2006. Taller de Negociación, México, 2006, organizado por el Centro de Colaboración Cívica.

71 Para mayor información sobre el tema de este apartado, véase Fisher *et al.*, *op. cit.*

72 Para mayor información sobre este apartado, véase González Saravia, *op. cit.*

Los conflictos también se clasifican por las partes o actores involucrados, por sus alcances y dimensiones, por el objeto de la disputa y por sus formas de confrontación, incluso por las disciplinas desde las cuales se analizan.

Tras determinar la naturaleza y la causa del conflicto, habrá que elegir la metodología más adecuada para resolverlo o transformarlo de acuerdo con su tipo.



Fuente: Esquema didáctico elaborado por el equipo encargado de impartir los talleres en Serapaz.

- **Conflictos de comunicación.** Se presentan cuando hay barreras de comunicación por diversos motivos: malentendidos, manipulación de la información, dificultad para comunicarse durante periodos más o menos largos, interpretaciones distintas sobre una misma cosa o hecho, emociones, percepciones, falta de escucha, entre otras causas.
- **Conflictos de valores (en lo que creemos).** Debe entenderse que los valores son un sistema simbólico compartido, cuyas normas sirven para la elección de alternativas, de orientación, motivación, conductas y actitudes, como las creencias, la religión, la cultura, los dilemas éticos, las tradiciones, la identidad personal, las posiciones ideológicas, los valores y la moral.
- **Conflicto de derechos (nuestros derechos).** Son los que se dan en torno a la interpretación, la aplicación, el planteamiento o las modificaciones a las leyes, las normas, las reglas, los ordenamientos jurídicos, los convenios

o los acuerdos. A menudo se resuelven por la intervención de un tercero mediante diversos mecanismos como el arbitraje, el proceso jurisdiccional, la conciliación, entre otros.

- **Conflictos de intereses.** Son los que versan sobre lo que yo quiero (mis intereses). Los intereses se entienden como los medios para resolver las necesidades y obtener los satisfactores que deseamos. Pueden ser recursos, poder, reconocimiento, prestigio, inclusión y representación, mejorar posiciones, oportunidades de desarrollo, seguridad personal y patrimonial y necesidad de cambio. Son las principales fuentes de conflicto y también son los que más se prestan para una intervención mediante mecanismos alternativos de resolución o transformación.
- **Conflicto estructural.** Se refieren al sistema económico, político, social y cultural en que vivimos. Tienen que ver con la necesidad de transformar al sistema mismo, por ejemplo, los conflictos de legitimidad, de desarrollo, por el modelo económico, sistema de representación, entre otros.

Los conflictos de intereses son los que más se prestan para una intervención mediante mecanismos alternativos de resolución o transformación.

Internacionales

El Diccionario para la paz señala que un conflicto internacional es el que se presenta entre:

dos o más Estados; cuando un Estado ocupa territorios extranjeros aunque no encuentre resistencia militar; cuando un pueblo lucha contra la dominación colonial, la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio de los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU sobre autodeterminación de los pueblos; entre las fuerzas armadas de la parte insurrecta, reconocida como beligerante, y las fuerzas armadas de cualquier Estado. En tales casos se aplican los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional, de 1977.⁷³

Puede ser un conflicto de alta intensidad cuando se emplean tecnologías más modernas y todos los recursos de control, comando, inteligencia y movilidad, entre ellas, armas nucleares, biológicas y químicas.

Sociales⁷⁴

El conflicto social es la lucha por los valores, por el poder y los recursos escasos, durante la cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a

Algunas características del conflicto social son: *a)* va más allá de lo individual y proviene de la estructura social; *b)* es motor de cambio social; *c)* su clave es el poder, y *d)* supone grupos de interés.

⁷³ Fundación Ideas para la Paz, *op. cit.*

⁷⁴ Definición sintetizada del material visual de la Escuela de Paz impartido por Servicios y Asesoría para la Paz desde 2006 en la ciudad de México.

sus rivales, puede ser vertical (sectores sociales contra el Estado) u horizontal (entre sectores sociales). Algunas características del conflicto social son: *a)* va más allá de lo individual y proviene de la estructura social; *b)* es motor de cambio social; *c)* su clave es el poder, y *d)* supone grupos de interés.

Conflictos más frecuentes en el trabajo de las comisiones de derechos humanos

En el *Informe anual 2009* de la CDHDF,⁷⁵ presentado en marzo de 2010, las mujeres de la ciudad de México son las principales promotoras de la defensa de los derechos humanos, al alcanzar 55.47% de las personas denunciantes.⁷⁶

Entre los conflictos más frecuentes originados por la violación a los derechos humanos presentados ante la Comisión destacan los siguientes:

- En la Primera Visitaduría General, los conflictos derivados de conductas presuntamente violatorias de derechos humanos atribuibles a cualquier servidor público o funcionario adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (autoridad con el mayor número de quejas) en primer lugar, por haber afectado a las personas o sus bienes por un delito, y en segundo término, al verse agraviados(as) por no lograr que la o el responsable recibiese una sanción y que el daño fuese reparado (los secuestros, la violencia o el robo son los delitos más frecuentes).⁷⁷
- En la Segunda Visitaduría General los conflictos derivados de presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de la Secretaría de Gobierno con 94.11%, sobre todo, los derechos de las personas privadas de libertad (como no brindar protección adecuada a la integridad física o psicológica a las personas en reclusión) y los derivados del sistema de justicia para adolescentes (como deficiencia en los programas de actividades de las comunidades para menores de edad y maltrato del personal de seguridad); seguidos por las atribuidas al personal de la Secretaría de Seguridad Pública y al del Tribunal Superior de Justicia.⁷⁸
- En la Tercera Visitaduría General, durante 2009, las quejas (y por tanto posibles conflictos) se enmarcaron en dos grandes temas: seguridad ciudadana (abusos de poder, violencia atribuible a agentes de diversas corporaciones policiales de la Secretaría de Seguridad Pública, etc.) y seguridad humana (los relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales).⁷⁹

75 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2009*. Informe ejecutivo, México, CDHDF, 2010.

76 *Ibidem*, p. 25.

77 *Ibidem*, pp. 31-34.

78 *Ibidem*, pp. 34-39.

79 *Ibidem*, pp. 39-40.

- Por último, en la Cuarta Visitaduría General fueron los conflictos originados por violaciones graves como la tortura, las ejecuciones sumarias, las desapariciones forzadas, tratos crueles, inhumanos o degradantes y los relacionados con la violencia hacia los niños, las niñas, las mujeres y los grupos vulnerables (como las personas adultas mayores y la comunidad LGTBTTI, entre otros).⁸⁰

Perspectivas desde las que puede apreciarse el conflicto

De acuerdo con el modelo de Thomas-Kilmann, hay cinco tipos de conducta que las personas toman frente a los conflictos:

- **Competitivo.** Siempre quiere ganar, busca imponer sus metas personales, no coopera (yo gano/tú pierdes).
- **Servicial.** Las metas personales son muy bajas y lo importante son las relaciones personales (yo pierdo/tú ganas).
- **Comprometido.** Busca el equilibrio en las relaciones y en el resultado del conflicto para que todos ganen.
- **Colaborador.** Trata de ver el conflicto junto con los demás, busca cuál es el problema real y qué pueden hacer todos los actores para resolverlo (yo gano/tú ganas).
- **Evasivo,** corre del conflicto, no se involucra (yo pierdo/tú pierdes).⁸¹

Hay cinco tipos de conducta que podemos asumir frente a los conflictos: competir, ser servicial, comprometerse, colaborar y evitar.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 40-44.

⁸¹ Thomas, Kenneth W. y Ralph H. Kilmann, *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument*, Tuxedo, Nueva York, Xicom, 1974.

MÓDULO II.

**¿CUÁLES SON LOS MECANISMOS
DE RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS?**

Mecanismos de resolución alternativa de conflictos

Premisas básicas para intervenir en un conflicto

- Reconocimiento y aceptar que se vive una situación de conflicto.
- Tener voluntad y disposición para realizar un proceso de resolución del conflicto.
- Reconocer el derecho y la legitimidad de ambas partes para plantear sus necesidades e intereses.
- Estar dispuesto(a) a salvaguardar los intereses fundamentales o integridad de ambas partes.
- Estar dispuesto(a) a iniciar un intercambio de mutua dependencia, que incluya a los grupos implicados.

Modos para entender, analizar y focalizar la resolución de los conflictos

Sistema frustrante. La resolución del conflicto está relacionada con el poder que tengan las partes que se enfrentan.

Sistema efectivo. Establece como fundamental, para entender, analizar y resolver el conflicto, partir de una relación entre las personas involucradas donde sus derechos se tomen en cuenta.

Sistemas no adversariales. Son comunicación, facilitación, negociación, mediación, conciliación, procesos colaborativos o construcción de consensos y planeación colaborativa.

Sistemas adversariales. Son el arbitraje y el litigio. Algunos autores señalan también a los procesos electorales o a los que usan la votación como mecanismo de toma de decisiones.

Formas de resolución alternativa de conflictos

Negociación. Mecanismo de resolución de conflictos entre dos o más partes, mediante el cual a partir de un proceso de comunicación efectiva entre las partes involucradas, se modifican sus demandas originales hasta llegar a un compromiso aceptable para todas.

Mediación. Participación voluntaria de un agente externo, imparcial (más no neutral), que mediante un proceso estructurado ayuda a las y los negociadores en un conflicto a identificar sus intereses y resolver las diferencias, para llegar a un acuerdo mutuamente aceptado.

Conciliación, forma de intervención activa. Es un mecanismo a través del cual las personas o partes involucradas en un conflicto pueden resolverlo mediante un acuerdo satisfactorio, apoyados por la intervención de una persona externa llamada conciliador(a), que actúa, con el consentimiento de las partes o por mandato de ley, para lograr un acuerdo que beneficie a las personas confrontadas, y complemente el sistema tradicional de justicia mediante un procedimiento breve. Siempre es regulada por ordenamientos jurídicos.

Para intervenir en un conflicto, con la finalidad de obtener una resolución positiva, hay que tomar en cuenta las siguientes premisas básicas:

- a) Reconocer y aceptar que se vive una situación de conflicto.
- b) Tener la voluntad y la disposición para participar en un proceso de resolución del conflicto.
- c) Reconocer el derecho y la legitimidad de ambas partes para plantear sus necesidades e intereses.
- d) Estar dispuesto(a) a salvaguardar los intereses fundamentales o integridad de ambas partes.
- e) Estar dispuesto(a) a iniciar un intercambio de mutua dependencia, que incluya a los grupos implicados. Su incumplimiento hace que la intervención no proceda.

Ury, Brett y Goldberg de la Escuela de Harvard señalan que hay dos modos para entender, analizar y focalizar la resolución de los conflictos: el *sistema frustrante* y el *sistema efectivo*.

En el *sistema frustrante*, la resolución del conflicto está relacionada con el poder de las partes enfrentadas. Si bien los derechos de cada una se toman en cuenta, sus intereses inciden muy poco; por ello, una vez que se ha resuelto el conflicto a favor de la parte con más poder, se provocará un sentimiento

de frustración en la que *perdió*, y se pone en riesgo la futura relación entre ambas.

En el *sistema efectivo*, es fundamental partir de una relación entre las personas involucradas donde sus derechos se tomen en cuenta para entender, analizar y resolver el conflicto. Mediante mecanismos alternativos se busca que el poder de cada una de ellas incida lo menos posible en la resolución del conflicto. En este sistema, lo principal es cuidar la relación de las personas, ya que en la mayoría de los casos, una vez terminado el conflicto, siguen relacionándose o conviviendo en la misma comunidad.⁸²

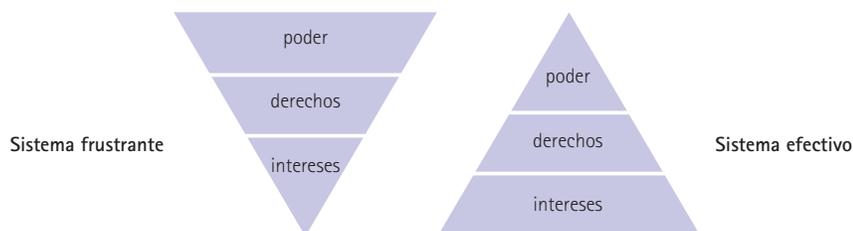
Los dos sistemas (frustrante y efectivo), se sirven de dos tipos de mecanismos para resolver o transformar los conflictos:

- Los adversariales, y
- Los no adversariales, llamados mecanismos de resolución alternativa de conflictos (MRAC), mecanismos alternativos de solución de controversias o estrategias positivas de resolución de conflictos

Los dos sistemas (frustrante y efectivo), se sirven de dos tipos de mecanismos para resolver o transformar los conflictos:

- Los adversariales, y
- Los no adversariales, llamados *mecanismos de resolución alternativa de conflictos* (MRAC), mecanismos alternativos de solución de controversias o estrategias positivas de resolución de conflictos.

Sistema frustrante y sistema efectivo



Fuente: Esquema utilizado en los talleres de la Fundación Cambio Democrático, Buenos Aires, 2006. Taller de Negociación, México, 2006, organizado por el Centro de Colaboración Cívica.

Los mecanismos adversariales de la resolución de conflictos son el arbitraje y el litigio. Algunos autores incluyen también los procesos electorales o los que usan la votación como mecanismo de toma de decisiones.

Los mecanismos no adversariales o MRAC son: comunicación, facilitación, negociación, mediación, conciliación, procesos colaborativos o construcción de consensos y la planeación colaborativa.

⁸² Tomado del material para talleres sobre resolución de conflictos de la Fundación Cambio Democrático, Buenos Aires, 2006, taller Negociación, México, 2006, organizado por el Centro de Colaboración Cívica.

MRAC: una forma expedita de acceso a la justicia y de participación activa

Los métodos o mecanismos alternativos de resolución de conflictos son procedimientos solidarios y no formales que permiten a las personas involucradas ser gestores de cambios positivos y proactivos; buscan el bienestar mutuo, así como la satisfacción y el beneficio de todas las personas que participan. Son procedimientos democráticos de civilidad que fortalecen la capacidad de las y los ciudadanos para generar alternativas en la resolución de la situación conflictiva por la que atraviesan.

Estos mecanismos permiten la igualdad entre las partes, la legitimidad de sus intereses y la voluntad para negociar y concertar acuerdos. A partir de ellos, se sintetiza el ejercicio de la democracia y la participación activa y pacífica en la toma de decisiones, sin dejar sentimientos de vencidos(as) o vencedores(as), de modo que los sentimientos de justicia permiten que las personas que participan en un conflicto tengan la posibilidad de mantener relaciones constructivas entre sí.

Diferencia entre el sistema tradicional de justicia y los MRAC

Gorjón y Sáenz plantean que los MRAC se han identificado como una cuestión cultural en todo el mundo, al grado que se les considera como un nuevo paradigma en la impartición de justicia y se reconocen como elementos de cambio en los sistemas judiciales del mundo moderno.⁸³

Estos autores señalan como causas de la crisis por la que atraviesa el sistema tradicional de justicia las siguientes:

- La monopolización del control judicial por parte del juez;
- La profunda ineficiencia del juez porque no se da abasto para cumplir la demanda de los juicios;
- La ignorancia y falta de actualización sobre la legislación nacional y los lineamientos internacionales firmados por el gobierno mexicano;
- La ignorancia de sociedad civil sobre los mecanismos de impartición de justicia;
- La formación académica de los y las litigantes, quienes buscan sobre todo el beneficio económico y dejan de lado el beneficio de la sociedad;
- La corrupción, y
- El difícil acceso a la justicia en México.⁸⁴

Los MRAC se han identificado como una cuestión cultural en todo el mundo, al grado que se les considera como un nuevo paradigma en la impartición de justicia y se reconocen como elementos de cambio en los sistemas judiciales del mundo moderno.

⁸³ Francisco Javier Gorjón Gómez y Karla Annett Cynthia Sáenz López, *Métodos alternativos de solución de controversias*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León/Continental, 2006, p. 4.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 8.

Por su parte, los MARC permiten la participación democrática y activa de la ciudadanía como constructores de alternativas frente a los conflictos. Esto reditúa en una mayor conciencia de sus derechos y la necesidad de hacerlos respetar. Los MARC permiten la participación de cualquier persona sin la necesidad de los requisitos profesionales del sistema tradicional (aunque la capacitación es el fundamento de una buena intervención). Su principal bondad es la multi e interdisciplinariedad, con las que se consigue éxito y resultados positivos.

Algunas formas de resolución alternativa de conflictos

*Negociación: acuerdo entre partes*⁸⁵

La negociación es un mecanismo de resolución de un conflicto entre dos o más partes mediante el cual, a partir de un proceso de comunicación efectiva entre las partes involucradas, se modifican sus demandas originales hasta llegar a un compromiso aceptable para todas.

La negociación tiene lugar, sobre todo, en una etapa temprana del conflicto, cuando aún se mantienen las líneas de comunicación, o bien después de la etapa de crisis, cuando las partes buscan un acuerdo para desarticular los altos niveles de violencia.

En la negociación se necesita información, y las partes deciden cuánta y qué comparten de ella. Un factor que hay que contemplar es el bagaje cultural de las partes que negocian, pues si es diferente puede complicarse.

Las negociación se compone de tres elementos: *a)* contenido (¿cuál es la materia de la negociación?); *b)* procedimiento (¿cómo se aborda el contenido?), y *c)* relaciones (las que se tienen y las que se preferirían tener entre la gente que negocia. Es importante la buena relación entre quienes negocian.

Esta técnica se realiza en tres etapas: la preparación, la interacción y el cierre. De éstas, la preparación es la más importante porque de ella depende el resto del proceso. Las partes negociadoras deben saber exacta y claramente qué quieren negociar; además, deben estar de acuerdo con las reglas de la negociación. Negociar con desconfianza entre las partes es muy difícil, aunque posible. Este proceso puede avanzar o regresar, por lo que conviene contar con monitores desde el inicio y precisar los mecanismos para dar seguimiento a los elementos monitoreados, pues de éstos depende una negociación satisfactoria y la desaparición del conflicto.

⁸⁵ González Saravia, *op. cit.*

*Mediación: una forma de intervención*⁸⁶

La mediación es la participación voluntaria de un agente externo, imparcial (mas no neutral), que ayuda a los negociadores en un conflicto mediante un proceso estructurado para identificar sus intereses y resolver las diferencias, de modo que se llegue a un acuerdo mutuamente aceptado.

La negociación es parte de la mediación. Puede ser formal o informal. Requiere ciertas características, habilidades y criterios aprendidos por la o el mediador.

El papel de la o el mediador es ayudar en el proceso. No da soluciones, propicia que las partes las encuentren por ellas mismas. Las partes deben acordar voluntariamente aceptar el proceso de mediación, en general, y al mediador o mediadora en particular. La persona mediadora no pretende encontrar la verdad objetiva sino una solución consensada que reconozca y se base en las percepciones e intereses de todas las partes. Guía y controla el proceso, pero no el contenido, su papel es explicarlo y velar por su buen desarrollo. En concreto, el trabajo de la persona que media es aclarar el origen de la disputa, la estructura y la magnitud del problema, facilitar y mejorar la comunicación entre las partes, trabajar sobre los problemas concretos y formalizar los puntos de acuerdo.

Los pasos en el proceso de la mediación son:

- Preparación de los mediadores;
- Declaración inicial del mediador;
- Las partes del conflicto se comprometen con el proceso;
- Identificación de los temas y establecimiento de la agenda;
- Intercambio directo y generación de opciones;
- Construcción de alternativas aceptables a las partes;
- Finalización del acuerdo y declaración del cierre por parte de la mediación;
- En algunos casos se pide a ésta hacer el seguimiento y monitoreo de los acuerdos.

En un conflicto, se recurre al proceso de mediación cuando falta confianza entre las partes, cuando las partes no tienen suficiente capacidad para resolver una disputa por sí mismas o cuando la comunicación entre las ellas está rota.

86 Dolores González Saravia, *op. cit.*

*Conciliación: una forma de intervención activa*⁸⁷

La conciliación es un MARC a través del cual las personas o partes involucradas pueden resolver su conflicto mediante un acuerdo satisfactorio, apoyados por la intervención de una persona externa llamada conciliador(a) que actúa, con el consentimiento de las partes o por mandato de ley, para lograr un acuerdo que beneficie a las personas confrontadas, además, complementa el sistema tradicional de justicia mediante un procedimiento breve. Siempre es regulada por ordenamientos jurídicos. El proceso democrático de la conciliación se desarrolla a través de varias fases:

- a) *Fase inicial.* Se define el contexto de la conciliación.
- b) *Fase de intercambio de historias.* Se definen los puntos de vista de cada uno de los actores, los hechos y los sentimientos.
- c) *Fase de situación del conflicto.* Se concretan los puntos que se deben abordar y se enfatiza en lo conciliable.
- d) *Fase de soluciones.* Se promueve la búsqueda y selección de éstas.
- e) *Fase de los acuerdos.* Se establecen los acuerdos entre las partes y el cierre del conflicto, que se especifica en un acta.

Es necesario recordar que dentro las acciones que realiza la CDHDF para la defensa y protección de los derechos humanos, la conciliación es un método indispensable y fundamental para lograr los compromisos institucionales adquiridos por ley.

Distinción entre mediación y conciliación

- *Intervención de un tercero en el conflicto.* En la conciliación un tercero propone una solución a las partes. Asimismo, pone en acción técnicas de comunicación efectiva para que las partes acepten la solución. Por su parte, el mediador (que también es un tercero en la intervención) sólo guía el proceso para que las partes por sí solas lleguen a la solución, también se sirve de la comunicación efectiva, pero no para que acepten una solución propuesta por el mediador, sino sólo para que acepten el proceso de la negociación y construyan un acuerdo mutuo.
- *Perfil del tercero que interviene en el conflicto.* La o el conciliador suele ser una persona experta calificada en la materia, a diferencia de la o el mediador, que puede o no serlo (aunque sí requiere de una capacitación mínima).
- *Parámetros.* La conciliación debe apegarse a la normatividad, las políticas y el objeto establecidos por la institución que la lleve a cabo. La mediación, por su parte, puede ser o no reglamentada institucional-

⁸⁷ María Elina Fuquen Alvarado, "Los conflictos y las formas alternativas de resolución", en *Tabula Rasa*, núm. 1, enero-diciembre de 2003, pp. 265-278, en esp. p. 276.

mente, aunque sí requiere como punto inicial el acuerdo de las reglas del proceso de mediación por las partes que intervienen.

- **Terminación del proceso.** El proceso de conciliación termina en el momento en que lo dispongan las partes. La mediación puede terminar por acuerdo mutuo producto del proceso o cuando las partes desconocen a la o el mediador.
- **Imparcialidad.** En la conciliación se busca fortalecer a la víctima de la situación conflictiva, en tanto que en la mediación lo óptimo es la imparcialidad entre las partes.

MÓDULO III.

¿QUÉ CARACTERÍSTICAS TIENE EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN EN LA CDHDF?

La CDHDF en la resolución alternativa de conflictos. La conciliación como vía establecida por la Ley de la Comisión

Este módulo tiene como propósito describir las características y la mecánica del procedimiento de conciliación en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Es importante señalar que este procedimiento forma parte de un *proceso de resolución de conflictos*.⁸⁸ En el contexto de la CDHDF tal proceso se inicia desde que la o el peticionario pide la intervención de la Comisión.

Antes de iniciar el procedimiento de conciliación como mecanismo para resolver un conflicto, la o el visitador(a), debe plantearse a sí mismo las siguientes preguntas:⁸⁹

- ¿Quiénes son los sujetos que intervienen en este procedimiento?
- ¿Cuál fue el objeto de la disputa?
- ¿Qué emociones y conductas tomaron las partes involucradas?
- ¿Cuál o cuáles son los derechos que la víctima percibe que le han sido violados?

El procedimiento de conciliación en la CDHDF forma parte de lo que implica un proceso de resolución alternativa de conflicto.

⁸⁸ Hay que tener presente que cada conflicto tiene su historia, que debe recuperarse con las herramientas analizadas en el módulo I.

⁸⁹ Hay que tener en claro que la conciliación es parte del proceso de transformación del conflicto.

- ¿Qué intereses ha provocado la actitud de la o el funcionario involucrado?
- ¿Qué historia relata cada una de las partes?

A estas alturas de la exposición la o el lector puede responder a las preguntas formuladas apoyándose en la información de los módulos anteriores; por ello, no hay que hacer mayores puntualizaciones al respecto. Sólo hay que reiterar que el proceso de resolución y desarrollo del conflicto de ninguna manera se circunscribe sólo al procedimiento de conciliación de la CDHDF. Con o sin él, el conflicto se ha manifestado, ha evolucionado y se dirige a alguna parte; por ello, el procedimiento de conciliación de la Comisión sólo interviene en el conflicto para orientarlo a una resolución satisfactoria para las partes y garante de los derechos humanos.

Procedimiento de conciliación en la CDHDF

El procedimiento de conciliación se fundamenta en el artículo 17, fracción III, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (LCDHDF) que a la letra señala:

Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

[...]

III. Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita.

El término *conciliación*, en la CDHDF, hace referencia a:

un procedimiento que se realiza por intermediación de la Comisión y que tiene la finalidad de lograr que las partes en un conflicto en el que hay una violación no grave de derechos humanos, lleguen a un acuerdo común de solución. Se trata de un procedimiento *sin verdad* y por lo tanto *sin culpa*, en el que no es relevante establecer una responsabilidad, sino en todo caso, *producir* una solución que beneficie a la o el peticionario. Es, finalmente, subsidiario de la investigación, de modo que, si la solución se produce con la satisfacción de la o del peticionario, el expediente puede concluirse; si no, la queja debe ser investigada.⁹⁰

90 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y Manual de métodos y procedimientos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, p. 74.

A partir de esta definición, se pueden precisar las características fundamentales del procedimiento de conciliación de la CDHDF:

- Es una alternativa de la Recomendación, no de la investigación: en la medida en la que la conciliación se coloca como alternativa a la Recomendación, deja de ser un procedimiento para convertirse en una solución formal del conflicto; lo anterior tiene importantes implicaciones desde la perspectiva de los derechos porque no sólo desnaturaliza este medio alternativo, sino que lo convierte, en razón de sus efectos, en una versión degradada de la propia Recomendación: en una Recomendación *light*, por decirlo de modo coloquial.⁹¹
- Lo llevan a cabo las y los visitadores.⁹²
- La conciliación siempre se procurará dentro del marco de respeto a los derechos humanos (LCDHDF, artículo 40), es decir, no pueden ser materia de conciliación las violaciones graves a los derechos humanos.⁹³
- No se busca la verdad ni la culpa, lo relevante es producir una solución que beneficie a la persona peticionaria de inmediato, en otras palabras, con este procedimiento se privilegia la eficacia.

Formalmente, esta manera de concebir la conciliación la desnaturaliza porque, en principio, ésta y otras medidas consideradas como soluciones de conflictos alternativas al procedimiento, no son juicios y, por tanto, no se centran –como los juicios– en el establecimiento de la verdad ni en la determinación de culpa de la o el responsable, sino en la solución eficaz del conflicto.

El sentido de estas alternativas procesales es agilizar la solución del conflicto, a partir de renunciar a culpas y verdades y avocarse, mediante una negociación, a la mejor solución para el conflicto. De hecho, a diferencia de la mediación, la conciliación busca conseguir, a través de un mayor protagonismo de quien en este sentido actúa como intermediario entre las partes –la o el visitador adjunto– una solución *justa*, no cualquier solución.⁹⁴

91 *Ibidem*, p. 14.

92 "Las o los Visitadores Generales tendrán las facultades y obligaciones siguientes [...] III. Efectuar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos." Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1993, última reforma, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010, artículo 24, fracción III.

93 "Se considerarán violaciones graves a los derechos humanos los actos u omisiones que impliquen ataques al derecho a la vida, a la integridad física o psíquica de las personas, a la libertad, a la seguridad, así como aquellas que puedan afectar a una colectividad o grupo de individuos." Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (RICDHDF), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de agosto de 2002, última reforma, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2 de diciembre de 2010, artículo 128.

94 CDHDF, Investigación de violaciones a derechos humanos..., *op. cit.*, p. 13.

El Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (RICDHDF) señala cómo debe realizarse el procedimiento de conciliación en la CDHDF en los artículos 127 al 132.

En primer término se analiza la viabilidad de la conciliación como medio de solución al conflicto.

ARTÍCULO 129. La o el visitador(a) adjunto(a) que conozca de un procedimiento de investigación susceptible de ser solucionado por la vía conciliatoria, inmediatamente dará aviso a su superior jerárquico, a efecto de hacerlo del conocimiento de la parte quejosa, y le explicará en qué consiste el procedimiento y cuáles son las razones por las que se propone. Asimismo, lo o la mantendrá involucrado(a) sobre el trámite conciliatorio hasta su conclusión (RICDHDF).⁹⁵

La o el visitador debe analizar la *relevancia* y la *gravedad* de los hechos,⁹⁶ esto es, si las conductas narradas constituyen una violación a los derechos humanos y, en su caso, si el conflicto se puede resolver a partir de la conciliación de las partes en atención a que no se considera grave.⁹⁷

Hay que separar a las personas del problema del conflicto.

ARTÍCULO 130. La o el Visitador(a) de una manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o a la o el servidor(a) público(a) a quien se imputen los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos, la Propuesta de Conciliación, previamente consensuada con la parte quejosa, a fin de que, si es aceptada por la autoridad, se firme por la o el Visitador(a) y una vez cumplidas las medidas conciliatorias, se concluya el procedimiento a través del acuerdo respectivo (RICDHDF).

95 "En todo caso, la o el visitador adjunto tiene la obligación de informar a la persona peticionaria lo siguiente:

- a) La naturaleza del procedimiento y los resultados que se esperan de él.
- b) La importancia de que la solución del problema le satisfaga plenamente.
- c) La certeza de que, de no solucionarse el problema con la conciliación, iniciará la investigación hasta sus últimas consecuencias.
- d) De ser el caso, el compromiso de acompañarle a cualquier gestión en la que sea necesario que la o el peticionario se entreviste con la autoridad presuntamente responsable." *Ibidem*, p. 81.

96 La "*relevancia* [...]" hace alusión al atributo de calidad del hecho presuntamente violatorio y que, dado que refiere a la significación del hecho, a su importancia, es decir, hace posible distinguir entre hechos presuntamente violatorios y hechos no violatorios de derechos humanos. En términos de su nivel de medición, se trata de un atributo categórico o nominal. [La] *gravedad* [atiende] a un criterio de cantidad útil para hacer una diferenciación dentro del conjunto de los hechos presuntamente violatorios. Su medición por tanto, corresponde a un nivel ordinal." *Ibidem*, pp. 77-78.

97 "Criterios útiles para definir que un hecho, definitivamente no es grave [...]" a) Si el hecho no puso –o no ha puesto– en riesgo la vida, la libertad o la integridad personal [...] b) Si no produjo –o aún no ha producido– consecuencias que sean permanentes o irreversibles [...] c) Si no afectó –o no ha afectado– a personas en situación de riesgo o vulnerabilidad." *Ibidem*, p. 79.

En este momento deben ponerse en práctica las habilidades de conciliación del visitador. La actividad de la o el visitador consistirá fundamentalmente en generar propuestas de solución al conflicto y hacer que las partes lo acepten.

Las propuestas de solución (las acciones) deben cumplir con tres condiciones esenciales:

- Son soluciones concretas para los problemas detectados.
- Se pueden efectuar en un periodo breve (que puedan llevarse a cabo en un par de semanas).
- Son empíricamente verificables.⁹⁸

En la comunicación de la propuesta de conciliación tanto a la autoridad⁹⁹ como a la o el peticionario,¹⁰⁰ deben considerarse todos los factores que intervienen en el conflicto y las recomendaciones que se han formulado en los módulos anteriores para intervenir en un conflicto.

Cuando la propuesta de conciliación es aceptada por la autoridad la o el visitador le hará saber el tiempo del que dispone para realizar las acciones propuestas,¹⁰¹ cuando la propuesta de conciliación no ha sido aceptada, la investigación continúa.

Al entrevistarse por primera vez tenemos que legitimar las emociones de las personas dejando primeramente que se desahoguen.

La comunicación afectiva nos permite, al reconstruir la historia, preguntar más eficazmente y obtener más información.

El trato que demos a la víctima debe preservar su integridad como ser humano.

98 *Ibidem*, p. 80.

99 En relación con la autoridad: "Es importante señalarle que se recurre a este procedimiento para evitar una investigación detallada, que absorberá tiempo y recursos a la institución señalada como presunta responsable, y que podría derivar además en responsabilidades administrativas o penales, y desde luego, en una Recomendación". *Ibidem*, p. 81.

100 En relación con la comunicación con la o el peticionario: "La comunicación debe ser directa, en el lenguaje más llano posible, y por una vía expedita y bidireccional –es decir, telefónica o personalmente según convenga más– de manera tal que la persona peticionaria comprenda que lo que se le está proponiendo puede tener claras ventajas en la solución del problema que planteó a la Comisión. La o el visitador debe aprovechar para actualizar información de modo que, de ser necesario, se afine, de común acuerdo con la o el peticionario, la propuesta de conciliación". *Ibidem*, pp. 80-81.

101 La causal de conclusión será *solución durante el trámite*: "esta causal refiere a las situaciones en las que, durante la fase de conciliación, o ya iniciada la investigación, pero antes de que ésta concluya, y como resultado de las gestiones realizadas por la o el visitador adjunto, la autoridad resuelve la problemática que dio origen a la queja". *Ibidem*, p. 134. Es pertinente no confundir este procedimiento de investigación con el que refiere el apartado sobre la formulación de conciliaciones, debido a que esta última "hace referencia a casos en los que la violación fue acreditada, pero de la actitud de la autoridad, así como de la disposición de la persona peticionaria se sigue la posibilidad de obtener de modo más rápido una solución concreta a la problemática que dio origen a la queja [...] En razón de lo anterior, es importante distinguir esta conciliación, que es formal, del procedimiento de conciliación previo a la investigación (previsto en el artículo 40 de la Icdhdf), que no requiere de formalidades y cuyo cierre, en caso de favorecer a la persona peticionaria, se realiza bajo la causal 'solucionado durante el trámite". *Ibidem*, p. 158.

La o el servidor público de la CDHDF: puente de comunicación entre el quejoso y la autoridad en el procedimiento de conciliación

Los conflictos se presentan a cada momento en las actividades que realiza la o el visitador. A manera de conclusión, la o el visitador debe tener presente lo siguiente siempre que intervenga en un conflicto.

- Las técnicas de intervención en conflictos permiten: determinar la materia u objeto del conflicto, identificar los elementos que lo integran e intervenir de la manera más eficaz mediante los MARC, como la conciliación en la CDHDF.
- El elemento prioritario que se pretende salvaguardar con los MARC es la persona *en sí misma*; por ello, resulta fundamental comprender la importancia de la percepción, las emociones y la comunicación en un conflicto, pues son inherentes a toda persona y no es posible desprenderse de ellos. Esta concepción contribuye a que las personas resolvamos los conflictos de manera distinta, positiva y constructiva, sin violencia ni tensiones.

Por último, se debe señalar la importancia de que la CDHDF utilice los mecanismos de resolución alternativos de conflictos (como la conciliación) para resolver los conflictos originados por las violaciones no graves a los derechos humanos, ya que al recurrir a este procedimiento:

- Se fomenta el ejercicio pleno de los derechos y el respeto a los derechos humanos.
- Se promueve el ejercicio de la democracia (en un microcosmos, al hacer las relaciones de poder horizontales y equitativas).
- Se incrementa la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno.
- Se mejoran las relaciones interpersonales, al transformar una situación tensa y violenta en una constructiva, pacífica y participativa.
- Se disminuyen los niveles de violencia a los que nos enfrentamos hoy en día.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1993; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010.
- _____, Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de agosto de 2002, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2 de diciembre de 2010.
- Calderón Concha, Percy, "Teoría de conflictos de Johan Galtung", en *Revista Paz y Conflictos*, núm. 2, 2009, pp. 60-81.
- Caireta Sampere, Marina y Cécile Barbeito Thonon, *Introducción de conceptos: paz, violencia, conflicto*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona-Escuela de Cultura de Pau, 2005.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2009. Informe ejecutivo*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2010.
- _____, *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y Manual de métodos y procedimientos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.
- Fisher, Simon, *et al.*, *Trabajando con el conflicto. Habilidades y estrategias para la acción*, trad. de Luis Rodolfo Dávila Sánchez *et al.*, Ciudad Nueva, Guatemala, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Democracia/Zed/Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica/Responding to Conflict, 2000.
- Fundación Ideas para la Paz, *Diccionario para la paz*, Bogotá, Colombia, disponible en <www.ideaspaz.org/diccionario/diccionario.htm>, página consultada el 2 de febrero de 2011.
- Fuquen Alvarado, María Elina, "Los conflictos y las formas alternativas de resolución", en *Tabula Rasa*, núm. 1, enero-diciembre de 2003, pp. 265-278.
- González Saravia, Dolores, *Manual de instrumentos para el manejo de conflictos*, México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C., 2001.
- Gorjón Gómez, Francisco Javier y Karla Annett Cynthia Sáenz López, *Métodos alternativos de solución de controversias*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León/Continental, 2006.
- Lederach, John Paul, *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1996.
- Manual para organizaciones sociales. Mediación y resolución de conflictos. Nociones básicas sobre mediación comunitaria, escolar y penal, procesos colaborativos y derechos de interés público*, Buenos Aires, Fundación Cambio Democrático, 2004.

PsicoActiva, *Diccionario de psicología*, disponible en <www.psicoactiva.com/diccio/diccio_a.htm>, página consultada el 1 de febrero de 2011.

Thomas, Kenneth W., y Ralph H. Kilmann, *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument*, Tuxedo, Nueva York, Xicom, 1974.

Elabore un mapa del conflicto donde se señalen las partes y los actores involucrados, así como el tipo de relaciones que se suscitaron entre éstos.

Ubique las necesidades, intereses y posiciones de las partes confrontadas.

| La cebolla de las necesidades | | |
|-------------------------------|--|--|
| Posiciones | Parte A ¿Qué tenemos que decir o qué hacer para lograr lo que queremos? | Parte B ¿Qué tenemos que decir o qué hacer para lograr lo que queremos? |
| Intereses | ¿Qué queremos para satisfacer estas necesidades? | ¿Qué queremos para satisfacer estas necesidades? |
| Necesidades | ¿Qué necesitamos? | ¿Qué necesitamos? |

AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Qué es un conflicto?

- a) Un conjunto de diferencias irreconciliables.
- b) Una relación entre dos o más partes interdependientes que tienen o piensan que tienen metas incompatibles.
- c) Visiones distintas de la situación conflictiva.
- d) Una relación conflictiva entre las personas con visiones diferentes.

2. Nos permiten modificar la comprensión del conflicto:

- a) Teorías de Lederech.
- b) Teorías cognoscitivas.
- c) Teorías de los orígenes del conflicto.
- d) Teorías de educación para la paz.

3. ¿Qué herramientas permiten separar a las personas del problema?

- a) Percepción, emoción y comunicación.
- b) Canal verbal, paraverbal y contextual.
- c) Línea del tiempo, mapeo del conflicto y cebolla de las necesidades.
- d) Escucha activa, mensajes tú y mensajes yo.

4. ¿Qué conflictos causan las creencias, la cultura, los dilemas éticos y las tradiciones?

- a) Conflictos sociales.
- b) Conflictos de comunicación.
- c) Conflictos personales.
- d) Conflictos de valores.

5. ¿Qué tipos de conducta asumimos las personas frente a los conflictos?

- a) Percepción, comunicación y emoción.
- b) Agresividad y hostilidad.
- c) Competitivo, servicial, compromiso, colaborar y evitar.
- d) Comunicación efectiva.

6. ¿Dónde se encuentran establecidas las formas de intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en un conflicto?

- a) En su Reglamento Interno.
- b) En sus premisas básicas.
- c) En la Ley que le dio origen.
- d) En sus procedimientos.

7. Son mecanismos de resolución alternativa de conflictos:

- a) Procesos electorales.
- b) Comunicación efectiva y escucha activa.
- c) Negociación, mediación y conciliación.
- d) Arbitraje y litigio.

8. ¿Cuál es el mecanismo de resolución alternativa cuya principal función es cuidar el proceso de la negociación?

- a) Negociación.
- b) Conciliación.
- c) Mediación.
- d) Arbitraje.

9. Es una de las características de la conciliación en la CDHDF:

- a) Las partes modifican sus demandas originales para llegar a un acuerdo aceptable.
- b) La participación voluntaria de un agente externo a las partes en conflicto.
- c) Su prioridad es el desarrollo del proceso en la construcción de una salida positiva al conflicto.
- d) Siempre es regulada por ordenamientos jurídicos y se aplica en una violación no grave a los derechos humanos.

10. En los procedimientos de conciliación en la CDHDF lo más importante es:

- a) Establecer la verdad histórica de los hechos.
- b) Dar una solución eficaz al conflicto.
- c) Agotar todo el proceso de investigación.
- d) Dictar una Recomendación.

CLAVE DE RESPUESTAS

| | |
|----|---|
| 1 | b |
| 2 | d |
| 3 | c |
| 4 | d |
| 5 | c |
| 6 | c |
| 7 | c |
| 8 | c |
| 9 | d |
| 10 | b |

CURSO IV.

La teoría de las reparaciones a la luz de los criterios de los tribunales internacionales de derechos humanos

La reparación por violaciones de derechos humanos: la única manera de cumplir con una obligación derivada del incumplimiento de otra*

* Karlos Castilla Juárez, maestro en derecho con postítulo en derechos humanos y procesos de democratización en la Universidad de Chile, así como especialidad en derecho de la administración y procuración de justicia en la Universidad Nacional Autónoma de México. Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva del autor.

Introducción

Todo sistema jurídico que se precie de ser efectivo, o al menos de tener cierto grado de eficacia, debe contar con un mecanismo capaz de remediar los casos de incumplimiento de las normas que lo integran, así como un instrumento para establecer las consecuencias que dicho incumplimiento provoca; sólo con ello se puede garantizar que las cosas se mantengan en el estado que debieron haber guardado al incumplirse con una parte de ese sistema.

Tradicionalmente los mecanismos para proporcionar eficacia en el sistema jurídico se conocen con los términos de *responsabilidad* y *reparación*, por lo que hablar de éstos no debería de ser ninguna novedad, al ser ambos elementos constantes y permanentes cuando se habla del derecho y de los sistemas jurídicos. “[La] responsabilidad es el corolario necesario de un derecho. Todos los derechos [...] envuelven la responsabilidad [...] Si la obligación en cuestión no es cumplida, la responsabilidad conlleva el deber de reparar.”¹⁰² La responsabilidad es un principio que trasciende la esfera del derecho nacional o internacional, para enmarcarse dentro de los principios generales del derecho.

¹⁰² Opinión del Juez Huber en el caso *Spanish Zone of Morocco* de la Corte Internacional de Justicia, en Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5ª ed., Oxford, Clarendon Press, 2002, p. 435.

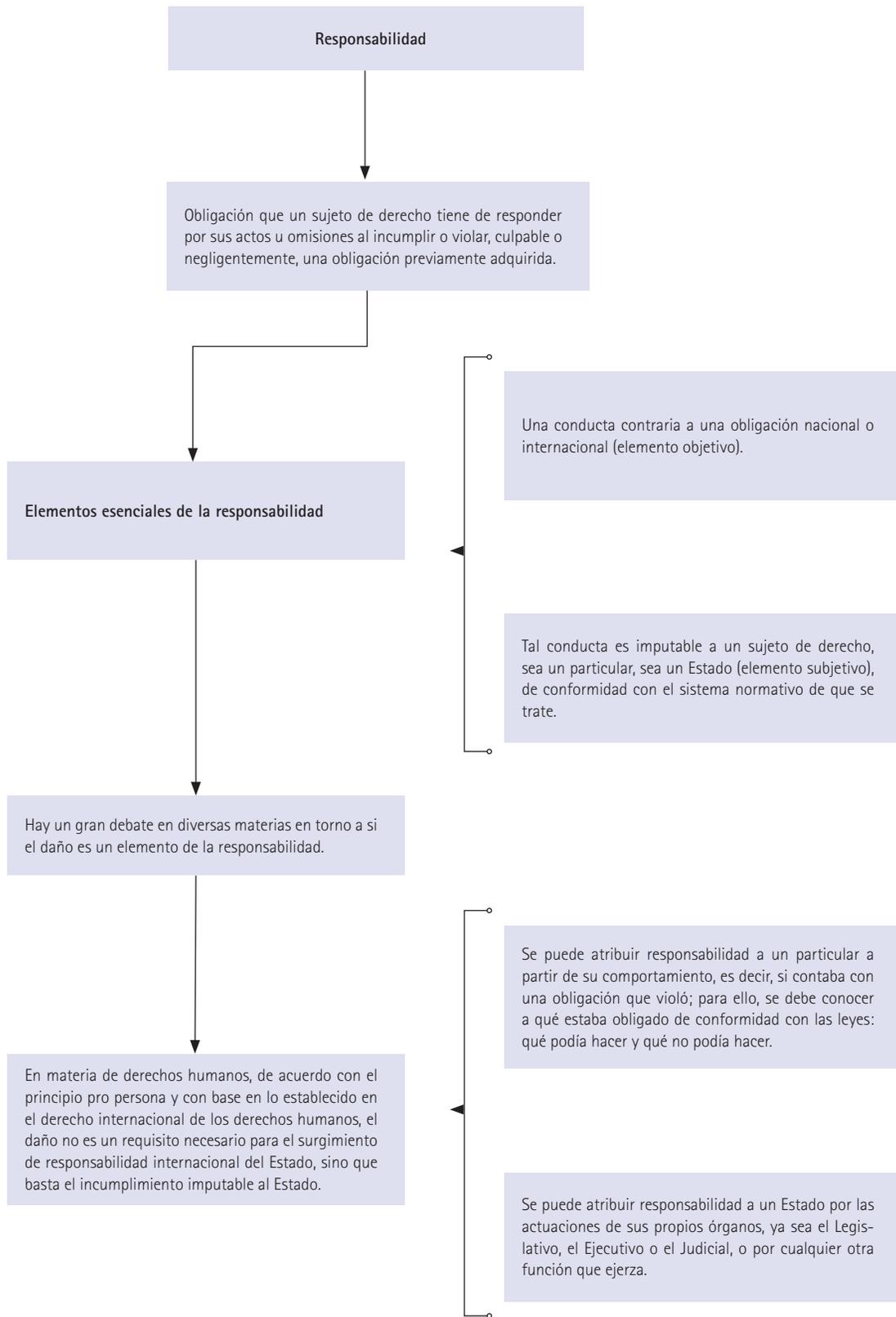
La novedad en esos temas radica, en realidad, en las formas en que se puede determinar la responsabilidad y los alcances que se le pueden dar a la reparación, pero las bases indudablemente son las mismas, sea en el derecho nacional (Constitución, leyes, etc.), sea en las normas internacionales (tratados, *ius cogens*, etc.). En todo caso, lo que cambiará en uno u otro sistema normativo serán los sujetos obligados a cumplir con las normas, aunque la evolución del derecho internacional acerca cada día más a que coincidan los sujetos obligados.

En ese sentido, en el presente documento antes que intentar descubrir los más profundos secretos de la responsabilidad y la reparación, sólo trataremos de establecer de manera sencilla la columna vertebral de éstas, a partir de sus generalidades, para llegar a las particularidades con que se debe contar en materia de derechos humanos.

La intención es poner al alcance de los practicantes del derecho en el área especializada de los derechos humanos las bases que se deben tomar en cuenta al hablar de responsabilidad y reparación, esto es, un conjunto de herramientas que permitan identificar cómo se puede determinar la responsabilidad del Estado por violaciones de derechos humanos y cuáles son las medidas de reparación que se pueden determinar de conformidad con el sistema jurídico mexicano, que está integrado –es obvio decirlo, pero no está de más– por normas de origen nacional e internacional.

A continuación estableceremos qué es la responsabilidad, cómo se puede determinar, cuáles son sus consecuencias, qué es y qué incluye la reparación, cómo se relaciona todo ello con el derecho de los derechos humanos, y las vías que se pueden y deben seguirse para que toda violación de derechos humanos sea atendida y, con ello, la relevancia que estos temas tienen para evitar la impunidad y la perpetuación de ésta.

MÓDULO I.
LA RESPONSABILIDAD EN LOS ÁMBITOS
NACIONAL E INTERNACIONAL



La responsabilidad en los ámbitos nacional e internacional

La responsabilidad, sea en el ámbito interno de un Estado, sea en el internacional, se define como la obligación que tiene un sujeto de derecho de responder por sus actos u omisiones al incumplir o violar culpable o negligentemente una obligación previamente adquirida.

Como ejemplo de la definición del párrafo anterior hay que mencionar que la responsabilidad *civil* es el nombre que se le da a la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado,¹⁰³ en tanto que la responsabilidad *penal* es la consecuencia jurídica que se determina a quien tiene que sufrir las consecuencias del delito, esto es, la obligación de reparar el daño como una de las consecuencias de la vulneración de un deber de conducta impuesto por el derecho penal.¹⁰⁴

En el derecho internacional tradicional, la responsabilidad se relaciona con las consecuencias de las infracciones (indebidas) cometidas por los Estados y otros sujetos del derecho internacional,¹⁰⁵ es decir, una institución jurídica en

La responsabilidad se define como la obligación que tiene un sujeto de derecho de responder por sus actos u omisiones al incumplir o violar culpable o negligentemente una obligación previamente adquirida.

103 Manuel Bejarano Sánchez, *Obligaciones civiles*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2006, p. 207.

104 Cfr. Luis Jiménez de Asúa, *Principios de derecho penal. La ley y el delito*, Buenos Aires, Abeledo Perrot/Sudamericana, 1997, p. 326.

105 Matthias Herdegen, *Derecho internacional público*, trad. de Marcela Anzola, México, UNAM-Instituto de

virtud de la cual el Estado al que le es imputable un acto ilícito según el derecho internacional, debe reparar al Estado en contra del cual se cometió ese acto.¹⁰⁶ Si seguimos la definición clásica establecida por la Corte Permanente de Justicia Internacional –antecedente de la actual Corte Internacional de Justicia–, podemos establecer con mayor claridad que la responsabilidad internacional “es un principio de derecho internacional, incluso una concepción general de derecho [el cual establece] que toda violación de un compromiso internacional implica la obligación de reparar de una forma adecuada”.¹⁰⁷

Por todo eso, sea en el ámbito nacional, sea en el internacional, la responsabilidad es la relación jurídica llamada *obligación*, por medio de la cual uno o varios sujetos de derecho que violan determinada obligación quedan vinculados a reparar las afectaciones, daños o perjuicios que se hayan causado a otro sujeto o sujetos de derecho en quienes repercute esa violación.

¿Qué elementos componen la responsabilidad?

Los elementos esenciales de la responsabilidad son:

- a) Una conducta contraria a una obligación, sea nacional o internacional (elemento objetivo), y
- b) Que dicha conducta sea imputable a un sujeto de derecho, sea un particular o un Estado (elemento subjetivo), de conformidad con el sistema normativo del que se trate.

Los elementos esenciales de la responsabilidad son:

- a) una conducta contraria a una obligación, sea nacional o internacional (elemento objetivo), y
- b) que dicha conducta sea imputable a un sujeto de derecho, sea un particular o un Estado (elemento subjetivo), de conformidad con el sistema normativo del que se trate.

De acuerdo con nuestras consideraciones, el daño no es elemento de la responsabilidad, pues es suficiente que se dé la conducta contraria a una obligación para que la responsabilidad surja.¹⁰⁸ Sin embargo, en materia civil, penal y administrativa, así como en otras materias de estricto derecho nacional, se sigue dando el debate en este sentido, pues hay legislaciones que consideran necesario que exista daño para que se pueda generar responsabilidad.

No obstante, en materia de derechos humanos, de acuerdo con el principio *pro persona* y con base en lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos –sustento importante en esa materia dentro del sistema

Investigaciones Jurídicas/Fundación Konrad Adenauer, 2005, p. 411.

106 Alfred Verdross, *Derecho internacional público*, trad. de Antonio Truyol y Serra, 5ª ed., Madrid, Aguilar, 1967, p. 297.

107 Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI), *Caso Fábrica Chorzów*, Sentencia del 27 de julio de 1927, párr. 21.

108 En sus primeros casos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) exigía este requisito para acreditar la responsabilidad internacional de un Estado. Fue hasta el caso *La última tentación de Cristo* cuando corrigió su estándar para la determinación de la responsabilidad internacional de los Estados en el marco del sistema interamericano de derechos humanos.

internacional pero también en el interno–, se debe tener presente que parte importante de la doctrina ha señalado que el daño no es requisito necesario para que se finque responsabilidad internacional en un Estado, sino que basta el incumplimiento imputable al Estado.

Esta fue la tesis del relator de la Comisión de Derecho Internacional, Roberto Ago, quien en su *Segundo informe sobre la responsabilidad de los Estados* señaló que sólo dos son los elementos necesarios para configurar responsabilidad internacional por actos ilícitos: *a)* el comportamiento atribuible al Estado como sujeto del derecho internacional, y *b)* la contravención de la norma. A juicio de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), mantener como requisito el *daño* forzaría a concluir que toda violación a las normas internacionales constituye de por sí un daño o perjuicio, ya que hay infracciones que no provocan ni daño ni afectación siquiera al honor o dignidad de los Estados contratantes.¹⁰⁹ En todo caso, el daño continúa siendo un tema relevante, en particular por sus implicaciones en materia de reparaciones,¹¹⁰ pero, al menos en materia de derechos humanos, éste parece no ser indispensable para poder determinar la responsabilidad o para que se configure ésta.

¿Cómo se atribuye la responsabilidad?

Sea a partir de las normas nacionales o de las internacionales que conforman el sistema jurídico mexicano, se determina la responsabilidad de manera sencilla, pues se hace a partir de establecer quién o quiénes son los sujetos obligados a actuar de determinada forma en concordancia con las normas jurídicas.

Por ejemplo, la responsabilidad civil se determina a partir de establecer a quién le exigen las leyes civiles –y los actos que pueden derivar de éstas– determinado comportamiento. Sólo a partir de la determinación de esa obligación resultará posible atribuir responsabilidad a un sujeto de derecho a causa de una conducta antijurídica o de un hecho ilícito.

Al principio, en el derecho internacional sólo los Estados eran sujetos de derecho obligados, esto es, las normas de derecho internacional únicamente exigían a éstos determinado comportamiento; tiempo después, se contemplaron también las organizaciones internacionales, y hoy en día –al menos en

109 Comisión de Derecho Internacional, *Report of the International Law Commission to the General Assembly. Commentary on article 3 of the Draft Articles on state Responsibility*, reprinted [1973] párr. 12, cit. en Theodor Meron, *The Humanization of International Law*, Leiden/Boston, The Hague Academy of International Law/Martinus Nijhoff, 2006, pp. 249–250.

110 Claudio Nash Rojas, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988–2007)*, 2ª ed., Santiago, Universidad de Chile-Facultad de Derecho, 2009, p. 12.

el derecho penal internacional– también los individuos son sujetos obligados por las normas internacionales, y se les puede determinar responsabilidad internacional por su comportamiento.

Para determinar la responsabilidad, primero se debe establecer a quién le puede ser atribuible, bajo el sistema normativo del que se trate, el hecho ilícito o incumplimiento de la obligación primaria.

En muchos casos resulta interesante que, cuando determinada obligación encuentra su sustento en las normas del derecho internacional y éstas se han incorporado de manera plena en el sistema jurídico nacional –como en el caso de México–, la obligación puede ser atribuible al Estado desde dos ámbitos: el internacional y el interno. Esto ocurre con las normas del derecho internacional de los derechos humanos, como más adelante analizaremos.

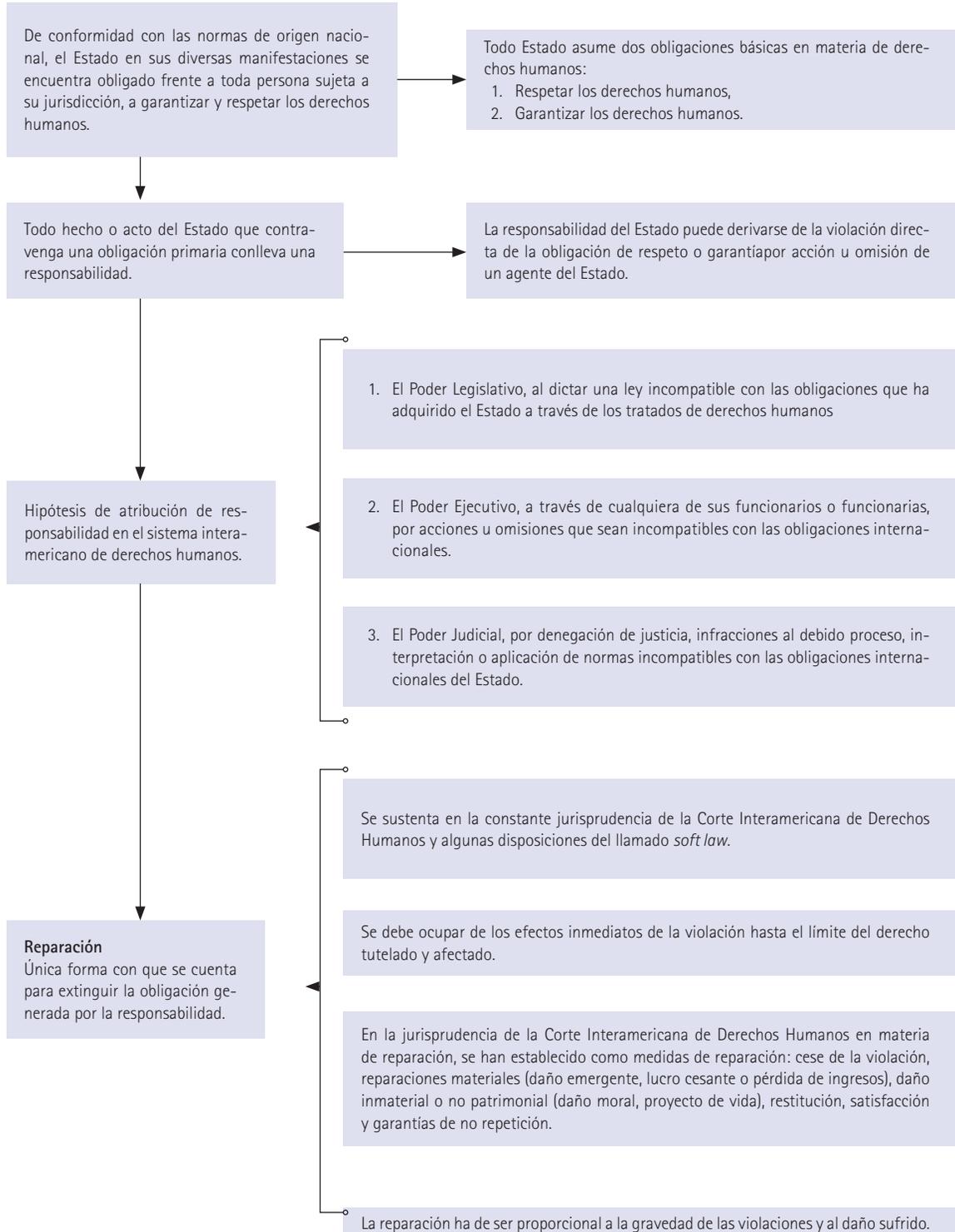
De esta manera, se puede atribuir responsabilidad a un particular a partir de su comportamiento, si contaba con alguna obligación que violó. Por eso, se debe saber a qué estaba obligado de acuerdo con las leyes, es decir, qué podía hacer y qué no. A partir de ello, podría determinarse si su comportamiento transgredió tal obligación al grado de hacer surgir su responsabilidad.

Por otra parte, se puede atribuir responsabilidad a un Estado por las actuaciones de sus propios órganos, ya sea el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, o por cualquier otra función que ejerza, independientemente de la posición que tengan éstos en la organización del Estado, sea que tengan carácter de órgano del gobierno central o de unidad territorial del Estado federal o local, independientemente de su rango y de la validez de sus actos en el derecho interno, en tanto que tengan determinada obligación.

Si bien la conducta de particulares no es en principio atribuible al Estado, cuando su actuación cuenta con la aprobación u omisión de los órganos del gobierno o se lleva a cabo en ejercicio u omisión de una función estatal, esto es, cuando se actúa por encargo, complacencia o negligencia de un órgano o funcionario del Estado, se puede atribuir a éste la responsabilidad.

MÓDULO II.
LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA
DE DERECHOS HUMANOS

La responsabilidad por violaciones a los derechos humanos



El incumplimiento de la obligación primaria

En atención a lo expuesto en el módulo anterior, para saber a quién se puede atribuir la responsabilidad por violaciones de derechos humanos, primero se debe tener establecido de manera clara quién se encuentra obligado, ante quién y cómo.

De conformidad con las normas nacionales, el Estado en sus diversas manifestaciones se encuentra obligado frente a toda persona sujeta a su jurisdicción a garantizar y respetar los derechos humanos. De ahí que, de acuerdo con las normas nacionales, la responsabilidad por violaciones de derechos humanos puede atribuirse de manera directa al Estado en la medida en que éste debe asegurar, por los medios con que cuente, que ningún particular lleve a cabo una violación de derechos humanos y en el caso de ocurrir, el Estado debe ser capaz de remediar tal situación.

Por lo que hace a las normas internacionales, la responsabilidad por violaciones de derechos humanos no se encuentra definida por la relación entre Estados, aunque éstos sean los *contratantes* originarios, sino que la gama de sujetos responsables se amplía al establecerse derechos y más recientemente obligaciones no sólo para y entre los Estados –tradicionales sujetos de derecho internacional–, sino también para organizaciones internacionales y para las personas.

De conformidad con las normas nacionales, el Estado en sus diversas manifestaciones se encuentra obligado frente a toda persona sujeta a su jurisdicción a garantizar y respetar los derechos humanos.

Pese a que en materia de derechos humanos se sigue en el ámbito del derecho internacional público, no se establecen simples intereses recíprocos entre Estados, ni se habla de la obligación de un Estado frente a otro Estado, sino que el objeto de protección son las personas; por ello, la responsabilidad del Estado no puede verse disminuida ni agotada por la mera voluntad de uno de los sujetos de la obligación. El incumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos de un Estado no da derecho a los otros Estados Parte del tratado para denunciarlo o terminarlo, puesto que las obligaciones se establecen en beneficio de las personas y no de los Estados.

Pese a que en materia de derechos humanos se sigue en el ámbito del derecho internacional público, no se establecen simples intereses recíprocos entre Estados, ni se habla de la obligación de un Estado frente a otro Estado, sino que el objeto de protección son las personas; por ello, la responsabilidad del Estado no puede verse disminuida ni agotada por la mera voluntad de uno de los sujetos de la obligación.

De esta manera, para determinar los alcances de la responsabilidad por violación de derechos humanos en el sistema jurídico mexicano es necesario prestar atención a dos cuestiones: *a)* la primera es determinar cuáles son las obligaciones de los particulares y del Estado en materia de derechos humanos, de forma que se tenga claridad sobre qué obligaciones primarias pueden constituir una infracción a los compromisos nacionales e internacionales y pueden acarrear responsabilidad, y *b)* la segunda es establecer con precisión las hipótesis de atribución de responsabilidad.

Para acotar el primer aspecto, hay que recordar que para establecer cuáles son las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos se debe poner atención en todo el sistema jurídico mexicano, esto es, en el contenido de las normas nacionales y en el de las internacionales.

De acuerdo con lo anterior, sin importar el ámbito de la norma, se puede señalar que todo Estado asume dos obligaciones básicas en materia de derechos humanos: respetarlos y garantizarlos.

La obligación de respetar los derechos humanos pesa sobre todas y todos los miembros de la familia humana. A ese respeto están obligados en nuestro país las y los nacionales, las y los extranjeros, las y los servidores públicos y las y los particulares, las y los civiles y las y los militares, y de él no se hallan eximidas ni siquiera las personas que hacen parte de los grupos armados ilegales, sean ellos de extrema izquierda o de extrema derecha:

Respetar los derechos humanos es asumir siempre frente a ellos actitudes de consideración, acatamiento y deferencia. Tales actitudes se traducen en conductas de abstención. Respetar el derecho a la vida es abstenerse de privar de ella arbitrariamente. Respetar el derecho a la integridad personal es abstenerse de torturar, de inferir tratos crueles, inhumanos o degradantes, o de causar daño en el cuerpo o en la salud. Respetar el derecho a la libertad individual es abstenerse de incurrir en detenciones ilegales o arbitrarias, en desapariciones forzadas, en secuestros y en tomas de rehenes. Todo derecho humano de una persona determinada trae

para los otros miembros de la humanidad, como necesario correlato, la obligación de abstenerse de quebrantarlo.¹¹¹

La obligación de respeto consiste en cumplir directamente la conducta establecida en cada norma, absteniéndose de actuar o dando una prestación; en consecuencia, el contenido de la obligación está definido a partir del mandato normativo del derecho o libertad concreto. Entre las medidas que debe adoptar el Estado para respetar tal mandato se encuentran las acciones de cumplimiento, que pueden ser positivas (implican una actividad de prestación) o negativas (implican una actividad de abstención); ambas están determinadas por cada derecho o libertad reconocido en el sistema jurídico sin importar la fuente normativa de origen, por lo que su alcance se debe integrar atendiendo sí, a cada derecho y libertad, pero también a partir del contenido completo que éstos tienen en las normas que conforman el sistema jurídico mexicano.

La obligación de garantía, por su parte, se traduce en la obligación del Estado de promover, a través de sus órganos, la posibilidad real y efectiva de que sus ciudadanos ejerzan los derechos y disfruten las libertades que se les reconocen; en consecuencia, se trata una obligación privativa de las personas físicas que ejercen los poderes públicos. Se trata de una obligación complementaria a la de respetar, ya que no sólo implica el cumplimiento estricto del mandato normativo que establece cada derecho, sino que implica la obligación positiva de crear condiciones institucionales, organizativas y procedimentales para que las personas puedan gozar y ejercer plenamente los derechos y libertades consagrados internacionalmente.

¿Por qué es el Estado el garante único de los derechos humanos? Porque sólo la institución estatal –en virtud de la autonomía y de la exclusividad de su competencia– ejerce “el monopolio de la coerción material”, que se manifiesta singularmente en los campos de la defensa nacional, de la protección del orden público y de la administración de justicia. Sólo el Estado puede repeler un ataque armado desde el exterior. Sólo el Estado puede prevenir y conjurar las perturbaciones de la seguridad y la tranquilidad públicas. Sólo el Estado puede decidir con fuerza de cosa juzgada y hacer que lo juzgado se ejecute.¹¹²

En ese entendido, el Estado cumple su obligación de garantizar los derechos humanos cuando adopta todas las medidas necesarias para:

111 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Las obligaciones del Estado y de los particulares frente a los derechos humanos. Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el acto de celebración del quincuagésimo cuarto aniversario del Centro Universitario de Formación Policial de la Policía Nacional de Colombia en Manizales*, Manizales, 8 de mayo de 2006, p. 6, disponible en <www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0680.pdf>.

112 *Ibidem*, p. 8.

- a) Asegurar, sin discriminación alguna, el pleno y libre ejercicio de esos derechos;
- b) Establecer mecanismos que permitan obtener su rápida protección judicial en caso de vulneración o de amenaza de agentes privados o públicos;
- c) Prevenir razonablemente las acciones u omisiones con las cuales esos derechos pueden ser vulnerados o amenazados, independientemente de si provienen de sus propios agentes, de las y los miembros de grupos armados ilegales o de personas comprometidas en cualquier tipo de criminalidad;
- d) Investigar esas conductas y juzgar y sancionar a los responsables de ellas con penas justas y proporcionadas;
- e) Hacer efectivo el derecho de las víctimas a obtener una adecuada reparación;
- f) Superar los prejuicios y las prácticas de cualquier índole que afecten la dignidad de la persona,¹¹³ y
- g) Cooperar con los órganos internacionales para que éstos puedan desarrollar sus actividades de control.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado:

Esta obligación implica el deber de los Estados partes 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.¹¹⁴

En síntesis, mientras el deber de respetar los derechos humanos vincula al Estado y a los particulares; el deber de garantizarlos recae únicamente en las autoridades públicas.

Acerca de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos inherentes e inviolables de toda persona hablan muy claro los artículos 1º de la Constitución Política mexicana, 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1º y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otras disposiciones legales que conforman el sistema jurídico mexicano.

Así, tenemos que el incumplimiento de cualquiera de las modalidades de las obligaciones primarias de protección y garantía de los derechos humanos,

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 166.

sin importar el origen nacional o internacional de la fuente jurídica, puede generar la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos.

Imputación de la responsabilidad por violación de derechos humanos

En principio, todo hecho o acto estatal que contraviene una de las obligaciones referidas, tenga fuente nacional o internacional, conlleva la responsabilidad del Estado.¹¹⁵ Poco importa que la obligación violada se encuentre contemplada en una ley, tratado, norma consuetudinaria o cualquier otra fuente. En todo caso, lo relevante es que se contraviene una obligación primaria, ya sea por el actuar directo del Estado o por su omisión.

Sin embargo, la atribución del hecho o acto ilícito se deriva del establecimiento de una conexión entre éste y el Estado a cuyo cargo se encuentra la obligación nacional e internacional. La imputabilidad se refiere de igual forma a la conducta del Estado por las acciones de sus órganos o agentes directamente, como a las que cometen otras personas o entidades directamente asociadas con el Estado o que actúan con la complacencia de éste.

Podría decirse que no es igual atribuir responsabilidad internacional que nacional al Estado por violaciones de derechos humanos, en razón de la fuente de la obligación en uno u otro ámbito; sin embargo, en México los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de la Unión en términos del artículo 133 constitucional; por ello, la responsabilidad tiene las mismas fuentes normativas, y en realidad la única diferencia es el órgano que las podría determinar.

La responsabilidad internacional sólo puede ser determinada por un órgano internacional cuya competencia haya reconocido el Estado mexicano, tales como la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Por su parte, la responsabilidad interna por violación de derechos humanos en México puede ser determinada por los órganos constitucionales autónomos de protección de los derechos humanos, comúnmente llamados *comisiones de derechos humanos*. En ambos supuestos, la responsabilidad se establece a partir de la evaluación de las mismas normas y las mismas obligaciones, aunque ocupándose de éstas en diferente orden, de conformidad con las competencias del organismo.

¹¹⁵ Cfr. Antonio Cassese, *International Law*, 2ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 2005, pp. 247-253.

De acuerdo con ese entendido la mejor herramienta con que se cuenta para determinar la forma de atribuir violaciones de derechos humanos a los Estados, se encuentra en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, la cual ha establecido ciertos parámetros sobre los cuales puede atribuirse la responsabilidad. Éstos están en concordancia con la jurisprudencia de las cortes internacionales de derechos humanos.¹¹⁶ En ese sentido, para atribuir responsabilidad al Estado por violaciones de derechos humanos se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- a) La responsabilidad puede estar provocada por la acción o la omisión de un agente del Estado, que derive en una violación directa de la obligación de respeto o garantía de un derecho o libertad reconocidos en el sistema jurídico mexicano sin importar el origen de su fuente normativa. La responsabilidad puede surgir de la actuación de cualquiera de sus órganos, independientemente de su voluntad, que puede estar dentro o fuera de sus atribuciones, o en cumplimiento de la normativa interna.¹¹⁷
- b) La responsabilidad del Estado puede derivar de la omisión de los agentes del Estado de su obligación de garantía en cuanto que ésta le exige actuar ante violaciones efectuadas por privados,¹¹⁸ esto es, de una omisión del Estado de actuar en los casos en que particulares afectan los derechos.¹¹⁹

La responsabilidad puede estar provocada por la acción o la omisión de un agente del Estado, que derive en una violación directa de la obligación de respeto o garantía de un derecho o libertad reconocidos en el sistema jurídico mexicano sin importar el origen de su fuente normativa.

Debido a la importancia del sistema interamericano de derechos humanos para México,¹²⁰ es necesario establecer los parámetros que se han establecido en este marco para imputar responsabilidad al Estado.¹²¹ Claudio Nash, en *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*, puntualiza estos parámetros, y señala en concreto las hipótesis de atribución de responsabilidad en el sistema interamericano de derechos humanos:

- a) El Estado puede hacerse responsable por la adopción de disposicio-

116 Nash Rojas, *op. cit.*, p. 27.

117 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 169; *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, Fondo, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5, párr. 169; *Caso "La última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de febrero de 2001, serie C, núm. 73, párr. 72.

118 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 172.

119 La sola violación del derecho a la vida de una persona por parte de un particular no involucra la responsabilidad del Estado, salvo que esta violación no sea efectivamente investigada y sancionada y se encuadre en una situación tal que los distintos poderes del Estado no actúen efectivamente en este sentido, es decir, que no haya leyes que tipifiquen el delito, que no haya tribunales, o bien, atendida la condición de la víctima o el victimario, que éstos no actúen en forma adecuada, entre otras situaciones.

120 No sólo por formar parte de él, sino porque cuenta con un tribunal que puede determinar la responsabilidad del Estado por violaciones de derechos humanos de manera definitiva e inapelable.

121 Al respecto véase también Mauricio Iván del Toro Huerta, "La responsabilidad del Estado y los derechos humanos", en Ricardo Méndez Silva (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 676-685.

nes legislativas incompatibles con las obligaciones internacionales. Eso quiere decir que si se dicta una ley incompatible con las obligaciones que ha adquirido el Estado a través de los tratados de derechos humanos, la actuación del Legislativo determina que el Estado incurra en responsabilidad internacional; por lo tanto, el Estado puede ser considerado como sujeto pasivo en el sistema internacional, como objeto de un proceso internacional y, a fin de cuentas, como objeto de una condena internacional.¹²² El Legislativo también puede comprometer la responsabilidad del Estado cuando no adopta las disposiciones legislativas necesarias para hacer compatible su normativa interna con las obligaciones internacionales.¹²³ Cuando los Estados ratifican un tratado, éste pasa a formar parte de su legislación; por lo tanto, el Estado se compromete también a adecuar su legislación interna a los estándares del tratado internacional. Esto implica que los Estados se esfuercen en advertir cómo ajustar su cuerpo normativo y las prácticas que emanan de él a las obligaciones que están adquiriendo.¹²⁴

- b) *El Poder Ejecutivo, por acciones u omisiones de sus funcionarios y funcionarias incompatibles con las obligaciones internacionales, también puede causar que el Estado sea responsable internacionalmente.* Esta es la visión clásica del incumplimiento de una obligación internacional de derechos humanos: la de un(a) funcionario(a) público(a) que no cumple con lo que está obligado(a) a respetar o garantizar. Esto comprende también la obligación de prevenir o reprimir acciones ilícitas de particulares; por eso no nos detendremos mucho en esta idea.
- c) Por su parte, el Poder Judicial puede hacer incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Esta responsabilidad podría estar basada en la denegación de justicia, infracciones al debido proceso, interpretación o aplicación de normas incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado.¹²⁵

Con esto, aunque las consecuencias de imputar responsabilidad a un Estado son distintas en los ámbitos internacional o interno, la forma en que ésta se puede atribuir en materia de derechos humanos es, en nuestra consideración, la misma.

Por ello, ante la falta de desarrollos internos en ese sentido, acudir a los pa-

122 Corte IDH, *Caso La Cantuta vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 29 de noviembre de 2006, serie C, núm. 162, párrs. 167 y 189; *Caso Barrios Altos vs. Perú (Interpretación de la sentencia de fondo)*, Sentencia del 3 de septiembre de 2001, serie C, núm. 83, párr. 18.

123 Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 135, párr. 93.

124 Corte IDH, *Caso "La última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, op. cit.*, párr. 72.

125 Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154, párr. 124; *Caso trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158, párr. 128.

rámetros internacionales es completamente válido por el hecho de que las obligaciones adquiridas internacionalmente forman parte de la Ley Suprema de la unión en términos del artículo 133 constitucional y, por tanto, son obligaciones que el Estado tiene no sólo en el ámbito internacional, sino también el interno. En ese sentido, las anteriores hipótesis de atribución de responsabilidad pueden ser aplicables en el ámbito interno dentro del marco de las facultades de los organismos autónomos de derechos humanos previstas en el artículo 102, apartado B, de la Constitución.

Es más, estas obligaciones son tan exigibles en el ámbito interno que para poder acudir a una instancia internacional es necesario cumplir primero con un principio de derecho internacional generalmente aceptado, el cual indica que antes que un Estado pueda ser sometido a un proceso internacional, éste debe contar con la oportunidad de atender y solucionar la situación de que se trate en su ámbito interno.

Las obligaciones del Estado son exigibles y se deben cumplir primero en el ámbito interno, independientemente de que tengan origen internacional; por lo tanto, el incumplimiento de éstas genera en primer lugar responsabilidad al interior del Estado, pero si ésta no se atiende adecuadamente puede dar lugar a una responsabilidad internacional, que en todos los casos y en ambos niveles puede imputarse en las formas descritas por tratarse de normas relativas a derechos humanos y que en esta materia, como ha quedado establecido, sin importar el origen de las normas, son las dos obligaciones primarias que todo Estado tiene que cumplir.

El Estado debe cumplir con sus obligaciones primero a nivel interno; de no hacerlo, puede determinársele responsabilidad. Pero además, si pese a ese hecho, la obligación primaria y responsabilidad interna no se atienden adecuadamente, la jurisdicción internacional válidamente puede determinar la responsabilidad del Estado, pero ahora desde ese ámbito, considerando sólo las obligaciones internacionalmente adquiridas. Por ello, no queda duda de que la misma violación de derechos humanos por autoridades u órganos de un Estado puede generar responsabilidad al interior e internacional.

La única forma de cumplir con la obligación derivada del incumplimiento de una obligación primaria en derechos humanos, ¿reparación o indemnización?

Como señalamos, la responsabilidad es una obligación derivada del incumplimiento de otra obligación u obligación primaria. Por ello, a la responsabilidad

suele llamarse *obligación compleja*, ya que genera el cumplimiento de dos obligaciones: la primaria que no deja de ser exigible por su incumplimiento y la obligación secundaria que tiene como forma de cumplimiento la reparación, esto quiere decir que cada obligación tiene un cumplimiento independiente.

La reparación es la única forma con que cuenta un Estado para cumplir con la obligación derivada de la responsabilidad.

En ese sentido, la reparación es la única forma con que cuenta un Estado para cumplir con la obligación derivada de la responsabilidad, ya que, una vez que se ha incumplido con la obligación primaria y se ha generado la responsabilidad, aun cuando se cumpla con la obligación primaria, queda la obligación de reparar.

De igual forma, cumplir con la obligación secundaria por medio de la reparación no significa que la violación puede continuar o que por medio de la reparación se cumpla de manera automática con la obligación primaria, pues, para satisfacer ésta, se debe cumplir también con el deber originario de manera independiente al cumplimiento de la obligación secundaria.

Cuando se incurre en una infracción a una obligación nacional o internacional, y ésta sea atribuible al Estado, se genera responsabilidad y la única forma para cumplir con tal obligación es por medio de la reparación.

La reparación es la única forma con que se cuenta para extinguir la obligación generada por la responsabilidad. No es una concesión graciosa o de buena fe que puede o no cumplir el que haya violado la obligación primaria, sino simplemente es la única manera que tiene para cumplir con su responsabilidad.

La reparación es a la responsabilidad, lo que el pago, la compensación o la novación son a otro tipo de obligaciones, esto es, la manera más eficaz de extinguir una obligación. No obstante, nos enfrentamos a un problema: ¿qué es la reparación?, ¿cuáles son sus implicaciones? El problema puede ser más terminológico que de fines, pero es necesario aclararlo antes de continuar.

En el derecho nacional, independiente de la materia, cuando se habla de responsabilidad, la consecuencia común y coincidente es la reparación del daño, que se traduce, por regla general, en la *indemnización*. Desafortunadamente, a este término se le da un contenido exclusivamente económico o material y no se atiende a una definición amplia de *indemnizar*.¹²⁶ De acuerdo con esto, la indemnización suele representar una forma de reparación,¹²⁷ que consiste sólo en la entrega de una cantidad determinada de dinero.

126 Ejemplos claros de esto, además de la legislación civil o penal, son la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (capítulo II) y la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal (capítulo III).

127 Víctor M. Rodríguez Rescía, "Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de derechos humanos", en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 23, 1996, pp. 129-150, en esp. p. 140.

El sustento jurídico para hablar de reparación y no de indemnización cuando se trata de violaciones de derechos humanos podría encontrarse, en principio, en las normas internacionales. La Convención Americana sobre Derechos Humanos es uno de los únicos tratados que prevén de manera expresa la consecuencia de una violación de derechos humanos al dar una facultad específica en esa materia a la Corte Interamericana. En el artículo 63.1,¹²⁸ habla de una "justa indemnización", pero no de reparación. Por ello, ha sido con base en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como se ha buscado esa corrección terminológica a fin de utilizar un término en el que se puedan incluirse otras maneras de resarcir una afectación de derechos humanos que difícilmente pueden incluirse en el término *indemnización*.

La reparación por violaciones de derechos humanos no encuentra su sustento en una norma jurídica nacional o internacional, sino más bien en la jurisprudencia constantemente emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y algunas disposiciones del llamado *soft law*.

Se debe tener siempre presente que la reparación –como término genérico correcto para referirse a cualquier medio de indemnización, compensación, restitución, rehabilitación o satisfacción– por violaciones de derechos humanos no encuentra su sustento en una norma jurídica nacional o internacional, sino más bien en la jurisprudencia constantemente emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y algunas disposiciones del llamado *soft law*, como los informes de relatores de Naciones Unidas y los principios y directrices que se han emitido al respecto sobre todo en el sistema universal de derechos humanos.

La naturaleza de las fuentes donde se sustenta el término *reparación* y su contenido puede ser debatida ampliamente. No es nuestra intención aquí entrar en ese punto; sin embargo, es una circunstancia que se debe tener presente en la determinación de responsabilidad en el ámbito interno; sin duda, esta situación implicará la construcción de mayores y mejores argumentos para sustentar una reparación con contenidos más amplios que los que normalmente comprende el término *indemnización*.

A nivel internacional esta situación se encuentra salvada, al menos en el sistema interamericano, pues la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido de manera clara que:

la obligación contenida en el artículo 63.1 de la Convención es de derecho internacional y éste rige todos sus aspectos, como, por ejemplo, su extensión, sus modalidades, sus beneficiarios, etc. Por ello, [las sentencias imponen] obligaciones de derecho internacional que no pueden ser modificadas ni suspendidas en su cumplimiento por el Estado obligado invocando para ello disposiciones de su derecho interno.¹²⁹

¹²⁸ En esta materia es importante destacar que, a diferencia del artículo 50 de la Convención Europea y de la práctica internacional, el artículo 63.1 de la Convención no se remite al derecho interno para el cumplimiento de la responsabilidad del Estado.

¹²⁹ La jurisprudencia que ha tenido a la vista la Corte para resolver: *Caso Velásquez Rodríguez vs. Hondu-*

Sin embargo, a nivel interno resulta complejo alcanzar este sustento jurídico. Una manera podría consistir en modificar el entendimiento limitado que se tiene del término *indemnización* al equiparlo con la reparación, a partir del sustento que encontramos en la jurisprudencia y *softlaw* de los que hemos hecho mención.

En todo caso, lo importante tratándose de violaciones de los derechos humanos no es el término que se utilice como herramienta para el cumplimiento derivado de la obligación contenida en la responsabilidad, sino el contenido que se dé a ese término.

En derechos humanos no se trata de una cuestión de pesos y centavos, no es una transacción que puede satisfacerse por medio de un pago. En esta materia se trata de la dignidad humana, de personas con derechos, de reconocer que todo ser humano sin distinción alguna debe contar con mínimos de existencia que nadie puede afectarle y que, si le son afectados, no se trata de comprar o poner precio a la dignidad y a los derechos, sino de hacer todo lo posible para que dignidad y derechos se mantengan como siempre debieron haber estado o al menos se restaure esa dignidad para asegurar la realización como ser humano, y que el infractor entienda la gravedad de las consecuencias de su incumplimiento, por simple que pueda parecer. En síntesis, se debe tener presente que se trata de un ser humano a quien se debe restablecer la situación anterior al hecho ilícito, y borrar o anular las consecuencias de tal acto u omisión ilícitos.

¿Qué medidas se pueden tomar para reparar violaciones de derechos humanos?

Se ha dicho –y nosotros compartimos la idea– que la naturaleza de la obligación derivada de la responsabilidad, es decir, la relacionada con la reparación es de carácter compensatorio y no punitivo, como establece en el ámbito internacional la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.¹³⁰ Como

La reparación se debe ocupar de los efectos inmediatos de la violación hasta el límite del derecho tutelado y afectado.

ras, op. cit., indemnización compensatoria, párr. 30; *Caso Godínez Cruz vs. Honduras, op. cit.*, indemnización compensatoria, párr. 28; CPJI, Jurisdiction of the Courts of Danzig, advisory opinion, 1928, serie B, núm. 15, pp. 26 y 27; CPJI, Questions des "communautés" gréco-bulgares, avis consultatif, 1930, serie B, núm. 17, pp. 32 y 35; CPJI, Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex (deuxième phase), ordonnance du 6 décembre 1930, serie A, núm. 24, p. 12; CPJI, Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, arrêt, 1932, serie A/B, núm. 46, p. 167; CPJI, Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Danzig, avis consultatif, 1932, serie A/B, núm. 44, p. 24. Todas citadas en Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 10 de septiembre de 1993, serie C, núm. 15, párr. 44.

¹³⁰ Corte Internacional de Justicia, *Caso Estrecho de Corfú*, Sentencia del 9 de abril de 1949.

no se busca determinar una sanción, sino resarcir la afectación causada, el límite establecido para la reparación es el perjuicio causado por el ilícito cometido, esto es, se aplica el "principio de la equivalencia de la reparación con el perjuicio".¹³¹

En ese sentido, ante una afectación de derechos humanos, la reparación se debe ocupar de los efectos inmediatos de la violación hasta el límite del derecho tutelado y afectado.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido como estándar válido en la materia que la responsabilidad no puede extenderse a elementos ajenos a los efectos inmediatos del acto. Además, estos efectos inmediatos deben estar jurídicamente tutelados, lo cual nos lleva a la idea de que el efecto tiene relación con el bien jurídico protegido a partir del derecho o libertad consagrada en la norma jurídica fuente de la obligación primaria.

Por ello, tendrá que evaluarse caso por caso cómo se puede establecer el contenido de la reparación, aunque sin duda se pueden fijar parámetros generales dentro de los cuales se puede mover la reparación para cada caso particular.

En las normas nacionales no se ha establecido de manera clara un catálogo de medidas que puede o debe incluir la reparación por violación de derechos humanos, ya que como hemos señalado, los casos de responsabilidad se ajustan a cada materia especializada (civil, penal, laboral, etc.) sin que sean aplicables éstas cuando se trata de derechos humanos, por la simple razón de que la fuente de obligación primaria es distinta.

Para establecer la reparación por violación de derechos humanos no se debe atender a lo establecido en la legislación civil, penal, laboral o administrativa, sino a las normas de derechos humanos que consagran las obligaciones primarias en esa materia. Ante la falta de una ley nacional que recoja medidas de indemnización o reparación por violaciones de derechos humanos, se debe voltear la vista a las normas internacionales, así como a las interpretaciones que se han hecho de éstas, a fin de construir los parámetros y medidas que puede incluir la reparación.

Al respecto, resulta de gran utilidad la conceptualización de la reparación que ha hecho la Corte Interamericana en el contexto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que es, al igual que otros tratados, derecho mexicano, al señalar que:

131 Cfr. Marco Gerardo Monroy Cabrera, *Derecho internacional público*, 2ª ed., Bogotá, Temis, 1986, p. 272.

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible [...] cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como esta

blecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.¹³²

Con atención a esto y ante la constante imposibilidad de lograr la restitución plena en el caso de violaciones de derechos humanos, el tribunal interamericano ha elaborado un amplio catálogo de medidas vinculadas con el concepto amplio de reparaciones, y en ese sentido señala que:

La reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida: podrá consistir en la *restitutio in integrum* de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas, en el pago de una indemnización, etc. En lo que se refiere a violaciones al derecho a la vida, como en este caso, la reparación, dada la naturaleza del bien afectado, adquiere sobre todo la forma de una indemnización pecuniaria, según la práctica jurisprudencial de esta Corte [...] La reparación puede tener también el carácter de medidas tendientes a evitar la repetición de los hechos lesivos.¹³³

De acuerdo con lo anterior, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparación se han establecido como medidas de reparación el cese de la violación, reparaciones materiales (daño emergente, lucro cesante o pérdida de ingresos), daño inmaterial o no patrimonial (daño moral, proyecto de vida), restitución, satisfacción y garantías de no repetición.

En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparación se han establecido como medidas de reparación el cese de la violación, reparaciones materiales (daño emergente, lucro cesante o pérdida de ingresos), daño inmaterial o no patrimonial (daño moral, proyecto de vida), restitución, satisfacción y garantías de no repetición.

132 Corte IDH, *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de febrero de 2002, serie C, núm. 92, párr. 61; *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de febrero de 2002, serie C, núm. 91, párr. 39; *Caso Cantoral Benavides vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de diciembre de 2001, serie C, núm. 88, párr. 41; *Caso Durand y Ugarte vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de diciembre de 2001, serie C, núm. 89, párr. 25; *Caso Barrios Altos vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de noviembre de 2001, serie C, núm. 87, párr. 25.

133 Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39, párr. 41.

La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

Por otra parte, pero para este mismo fin, podría tomarse en cuenta, en lo que resulta aplicable, el contenido de los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006.¹³⁴ En ellos se establece que la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido,¹³⁵ de acuerdo con el derecho interno e internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Esta medida puede adquirir las siguientes formas: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.¹³⁶

Al analizar ambos parámetros, nos damos cuenta de que sus elementos configuradores coinciden; por ello, en caso de incumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales que configuren la responsabilidad del Estado mexicano por violación de derechos humanos, éste está obligado a tomar alguna de las siguientes acciones por medio de sus autoridades:¹³⁷

- a) Poner fin al hecho que genera el incumplimiento de la obligación y restituir la situación, en la medida de lo posible, al estado que se encontraba antes de la violación;
- b) Ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición.
- c) Reconocer y reprobado oficialmente y públicamente el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos o, en su caso, la responsabilidad derivada de las violaciones de los derechos humanos;
- d) Tramitar los procedimientos legales respectivos en contra de los probables responsables de las violaciones de derechos humanos.
- e) Reparar íntegramente el daño material y moral causado por el incumplimiento de la obligación derivada de normas protectoras de derechos humanos; y
- f) Llevar a cabo todas las medidas necesarias para cumplir con las decisiones, los informes, los acuerdos de solución amistosa, las resoluciones y las sentencias de los órganos del sistema interamericano, así como de las recomendaciones emitidas en el ámbito de sus competencias por las comisiones de derechos humanos del país.

134 Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General, Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, resolución 60/147 aprobada el 16 de diciembre de 2005.

135 Punto 15, apartado ix, Reparación de los daños sufridos.

136 *Ibidem*, Punto 18.

137 El término que se utiliza en cada rubro puede ajustarse a las necesidades prácticas; sin embargo, el contenido y sustancia deben cumplir el mismo fin que los términos aquí señalados. Incluso, es mejor establecer términos comunes en todos los ámbitos a fin de que se conviertan en rubros familiares que se deben tomar en cuenta cuando se hable de reparación.

La reparación integral del perjuicio causado por el incumplimiento de la obligación podrá adoptar la forma de restitución, indemnización, satisfacción, rehabilitación o garantías de no repetición, de manera única o combinada, de conformidad con las obligaciones nacionales e internacionales contraídas por el Estado mexicano. La *restitución* será otorgada siempre y en la medida en que:

- a) No sea materialmente imposible;
- b) No entrañe una carga desproporcionada en relación con el beneficio que derivaría de la restitución en vez de la indemnización.

Con el fin de que la indemnización sea adecuada en todos los casos, se deberá tener en cuenta para su determinación, entre otros, los siguientes rubros:

- a) *Daño emergente*. En él se incluyen los gastos y costos incurridos como consecuencia directa de la violación de los derechos humanos.
- b) *Lucro cesante*. Consiste en las percepciones a las que una víctima de violación a los derechos humanos legítimamente tenía derecho y que se dejaron de obtener como consecuencia de la violación.
- c) *Daño moral*. Es el daño a la reputación o la dignidad, así como también los sufrimientos o las aflicciones causados a las víctimas o sus familiares, el menoscabo de valores y otras perturbaciones morales.¹³⁸

La satisfacción también deberá contemplar la adopción, entre otros, de los siguientes actos de autoridad:

- a) Acciones que permitan a las víctimas, y a la sociedad en su conjunto, conocer la verdad de los hechos y las violaciones cometidos, así como de sus autores, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones.
- b) Reconocimiento de responsabilidad.
- c) La reivindicación de la memoria de la víctima.

¹³⁸ Con respecto a este rubro se debe tener presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 75/2009 estableció que: el límite máximo para el establecimiento del daño moral previsto en el párrafo segundo, de la fracción II, del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es contrario al artículo 113 constitucional y al 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para mayor información al respecto véase: Karlos Castilla Juárez, "El derecho de origen internacional en la interpretación constitucional de la Suprema Corte", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23, julio-diciembre 2010, pp. 219-243, en esp. pp. 229 y 230.

Los montos de las indemnizaciones que se tengan que otorgar como resultado de alguna reparación se determinarán de conformidad con los criterios de la Ley Federal (o local) de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y para determinarlos se tendrán como referencia los criterios establecidos por los órganos del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos.

Para conocer un análisis a detalle del contenido de cada una de las medidas de reparación que se pueden considerar, así como de los alcances y modalidades específicas que éstas podrían tomar de conformidad con el caso concreto que se analice, se recomienda la lectura de los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, así como del apartado 4, del capítulo primero, de *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.¹³⁹

A partir del abanico de posibilidades que ofrece el derecho internacional, lo importante —insistimos— es que no se pierda de vista que nos estamos ocupando de los derechos inherentes al ser humano y que, por lo tanto, tenemos frente a nosotros una delicada labor. La reparación que se establezca debe ser apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, a fin de que pueda ser plena y efectiva. El reto final de toda reparación en materia de derechos humanos no es otro que devolver o restituir la dignidad de ser humano robada; por ello, de nada sirve una reparación imposible de cumplir, que además sea difícil de vincular a la afectación sufrida, por más protectora que pueda parecer.

¿A quién se le debe reparar el daño?

A partir de la idea de que la reparación debe ser proporcional al daño causado y a las circunstancias de cada caso, resulta evidente que la persona que sufre directamente la afectación es quien debe ser reparada.

Los problemas aparecen cuando, por ejemplo, la persona afectada pierde la vida. En principio, no habría a quién reparar el daño, a quién restituir el derecho conculcado. Aunque no se le podría restituir integralmente, otras formas de reparación como la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las

¹³⁹ Nash Rojas, *op. cit.*, pp. 37-78.

garantías de no repetición, sí podrían ser entregadas a sus causahabientes, según las más simples reglas del derecho civil en materia de sucesiones. El único problema que presentaría esto es definir qué es y qué comprende *la familia*. En nuestro entendimiento, se debe tener una idea amplia de familia y no una concepción tradicional o nuclear de ésta,¹⁴⁰ incluso una concepción un poco más amplia de la de la Corte Interamericana, que es: "un concepto que comprende a todas las personas vinculadas por un parentesco cercano, incluyendo a los padres, hijos y hermanos que podrían tener derecho a indemnización, en la medida en que satisfagan los requisitos fijados por la jurisprudencia de este Tribunal".¹⁴¹

En todo caso, según los criterios del tribunal interamericano, se debe tener especial atención para los casos de reparación del daño moral cuando ésta se entrega a beneficiarios, pues al fijar indemnizaciones por daño moral a los hermanos de la víctima (o a cualquier otra persona en casos de muerte de ésta), es necesario contar con prueba en cuanto al grado de proximidad de los hermanos (o la persona de que se trate) con la víctima, su preocupación por su suerte, entre otras.¹⁴²

De acuerdo en parte con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien en principio no es víctima directa puede ser beneficiario(a) de la reparación, pero también podría ocurrir que tales beneficiarios(as) sean víctimas, de conformidad con la naturaleza de la violación que causa la afectación. Al respecto, el tribunal interamericano ha determinado en diversos casos que, por la naturaleza de las violaciones, los familiares pueden haber visto afectado su derecho a la integridad personal, al debido proceso o a un recurso efectivo.¹⁴³

Las víctimas serán quienes hayan sufrido la violación directa de sus derechos por los hechos que generan la responsabilidad del Estado, pero además, los familiares pueden considerarse víctimas por sí mismos a partir de la forma en que el Estado resuelve el caso y serán considerados como *parte lesionada* a efectos indemnizatorios. Por lo tanto, no todas las víctimas son *parte*

Las víctimas serán quienes hayan sufrido la violación directa de sus derechos por los hechos que generan la responsabilidad del Estado. Además, los familiares pueden ser considerados víctimas por sí mismos a partir de la forma en que el Estado resuelve el caso y, serán considerados como parte lesionada a efectos indemnizatorios.

140 La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, estableció que el artículo 4º de la Constitución federal no garantiza únicamente la protección constitucional para un solo tipo de familia, integrada por padre, madre e hijos, sino que la prevé para la familia en general; por ello, el legislador tiene el deber de atender a la realidad social y buscar la salvaguarda de todo tipo de familia, ya que en la actualidad ésta puede estructurarse de varias formas. Esto debe involucrar a las familias unidas no sólo por parentesco inmediato, sino también por otros aspectos, tales como la afectividad.

141 Corte IDH, *Caso Molina Theissen vs. Guatemala* (Fondo), Sentencia del 4 de mayo de 2004, serie C, núm. 106, párr. 48; *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 25 de noviembre de 2006, serie C, núm. 160, párr. 419.

142 Cfr. Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, op. cit., párrs. 63-65.

143 Corte IDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 8 de julio de 2004, serie C, núm. 110, párr. 118.

lesionada y no todos los familiares son víctimas y *parte lesionada*. Puede haber víctimas que son consideradas *parte lesionada* y otras no; los familiares podrán ser *parte lesionada* en tanto que son causahabientes o por derecho propio, al ser considerados víctimas directas.¹⁴⁴

En caso de que las víctimas formen una colectividad –en nuestra opinión–, deben operar prácticamente las mismas reglas, de conformidad con los derechos del grupo. En todo caso, lo relevante es que pueda identificarse a los integrantes del colectivo. Sea la afectación a un individuo sea a un grupo, si las víctimas pueden identificarse, no hay razones para excluirlas del proceso de reparación.

A fin de cuentas, la reparación se debe entregar a quien se vea afectado(a) en su esfera jurídica por el incumplimiento de la obligación, a fin de cumplir con la obligación derivada de la responsabilidad y, en ausencia de la persona agraviada (p. ej., en caso fallecimiento), a las personas que sean su familia –en un entendimiento amplio de este término–, quienes en su caso podrían ser víctimas por el incumplimiento de otras obligaciones derivadas de la violación que dé origen a un caso. Por ello, para determinar con precisión a quién se va a reparar la afectación de derechos humanos, siempre se debe atender a las circunstancias de cada caso y a la afectación sufrida en concreto.

Una fuente de violación, dos posibles formas de remediarlo: la labor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Como hemos señalado, las violaciones de derechos humanos en México en realidad tienen una sola fuente: el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el sistema jurídico mexicano. Sin embargo, como también hemos señalado, las obligaciones derivadas de fuente internacional pueden generar responsabilidad del Estado en dos ámbitos: el nacional y el internacional.

La responsabilidad internacional únicamente puede ser determinada por los órganos internacionales con competencia para ello. En el caso de México, y de manera específica en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, ésta se puede determinar por la Comisión y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ámbito de sus competencias y con los efectos jurídicos de cada una.

En el ámbito nacional, la labor fundamental para determinar la responsabilidad del Estado a causa de violaciones de derechos humanos es de las

¹⁴⁴ Nash Rojas, *op. cit.*, p. 81.

comisiones de derechos humanos, previstas en el apartado B del artículo 102 constitucional. Sobre todo ahora que estos órganos autónomos asumirán también la facultad que hasta parte de 2010 tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación según el artículo 97 constitucional, para investigar graves violaciones a las *garantías individuales*.

Estos órganos constitucionales autónomos están facultados por ley para elaborar recomendaciones a autoridades cuando de una investigación iniciada con motivo de una queja presentada ante éstas resulta una violación de derechos humanos o en los casos en que se ha formalizado una conciliación y ésta es incumplida.

Si bien las recomendaciones carecen de carácter vinculante, representan instrumentos importantes para la defensa de los derechos humanos, al exhibir públicamente los abusos y las irregularidades en las que incurren algunos(as) servidores(as) públicos(as), es decir, el Estado. En las recomendaciones se exponen los hechos, las diligencias practicadas, las pruebas y los argumentos sobre violaciones a los derechos humanos en que incurrieron la o las autoridades a partir de su participación en actos u omisiones que representaron un agravio para las y los ciudadanos, con lo que se convierten en una gran oportunidad para fijar reparaciones, de manera que en la recomendación se pueden señalar las medidas que proceden para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Lo anterior no es una idea novedosa: muchos órganos de derechos humanos lo llevan a cabo como práctica rutinaria. Como ejemplo de un caso destacado en esta materia, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la Recomendación 11/2008, conocida como *caso Violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el operativo de la Unipol en la discoteca New's Divine*,¹⁴⁵ estableció en el apartado 6 un interesante análisis de la reparación del daño por violación de derechos humanos, para finalmente establecer un conjunto de medidas que debían de observarse, entre las que destacan: daño material (daño emergente, lucro cesante, daño patrimonial al grupo familiar), daño inmaterial (reparación no pecuniaria, investigación de los hechos, *derecho a la verdad*), actos públicos de desagravio, preservación del buen nombre y derecho al honor, disculpa pública, proyecto de vida y reconstrucción del tejido social.

Aunque la recomendación en este punto no tiene fundamento jurídico sólido de apoyo, por lo que hemos señalado en este trabajo sobre los alcances y la

¹⁴⁵ Expediente Queja de oficio/CDHDF/III/122/GAM/08/D3430 y cinco acumulados, autoridad responsable: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y Jefatura Delegacional en Gustavo A. Madero.

regulación jurídica de la reparación,¹⁴⁶ sin duda, esa recomendación podría servir como precedente importante para seguir trabajando sobre el tema en esta Comisión, y para que se observe en mayor número de recomendaciones como antecedente que genere una práctica que deben observar y cumplir las autoridades del Distrito Federal cuando violen derechos humanos.

Sabemos que otros órganos locales e incluso el nacional tienen también esfuerzos importantes en este rubro, sin embargo, el estudio que se llevó a cabo para el caso *New's Divine* es un ejemplo claro de lo mucho que se puede hacer en materia de reparaciones.

Esperemos que todas las comisiones de derechos humanos del país asuman la responsabilidad que la Constitución y otras normas nacionales e internacionales les imponen para velar por que el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones y niveles, respete y garantice los derechos humanos de toda persona sujeta a su jurisdicción, pero que sobre todo entiendan que en sus manos está la gran oportunidad de que las violaciones de derechos humanos sean atendidas con prontitud, además de la oportunidad de exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, antes que éste sea sometido a un proceso internacional por el incumplimiento de esas mismas obligaciones.

Si no se establecen al menos los parámetros de reparación, se deja incompleto el círculo de la protección integral de los derechos humanos. De no complementarse ese *círculo*, simplemente se estaría llevando a cabo una protección parcial de los derechos fundamentales y tal vez se estaría incluso convirtiendo a la impunidad en una constante cuando de derechos humanos se habla.

146 Véase apartado "¿Qué medidas se pueden tomar para reparar violaciones de derechos humanos?".

Conclusión

La responsabilidad del Estado por violaciones de derechos humanos no es ni debe ser un tema exclusivo de análisis de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos; al menos en el caso de México, aun cuando muchas de las obligaciones tienen como fuente normativa tratados internacionales, tales tratados forman parte integral de la Ley Suprema de la unión de conformidad con el artículo 133 constitucional; por ello, los órganos nacionales de protección a los derechos humanos previstos en el artículo 102, apartado B, también deben estar atentos a cualquier violación a una obligación en materia de derechos humanos, sin importar el origen de la norma por la que nace la obligación. Cualquier afectación a los derechos humanos debe generar responsabilidad, y con ella nace una nueva obligación, cuya única forma de cumplimiento es la reparación.

La reparación en materia de derechos humanos debe entenderse en todos sus fines y sentidos. En esta materia, como debería de ocurrir en otras más, el resarcimiento de la afectación no se trata de una mera transacción económica ni de una oferta para la compra de dignidad, silencio o impunidad. Esta medida debe entenderse siempre como una forma de devolver la dignidad que ha sido robada, como la única manera en que una violación de derechos humanos puede disminuir los efectos negativos que ha generado a fin de permitir a toda persona –incluso a las que tal vez no han sido afectadas directamente– tener una ciudadanía efectiva y los mínimos indispensables con los que todo ser humano debe desarrollarse.

La reparación debe entenderse siempre como una forma de devolver la dignidad que ha sido robada, como la única manera en que una violación de derechos humanos puede disminuir los efectos negativos que ha generado a fin de permitir a toda persona –incluso a las que tal vez no han sido afectadas directamente– tener una ciudadanía efectiva y los mínimos indispensables con los que todo ser humano debe desarrollarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Las obligaciones del Estado y de los particulares frente a los derechos humanos. Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el acto de celebración del quincuagésimo cuarto aniversario del Centro Universitario de Formación Policial de la Policía Nacional de Colombia en Manizales*, Manizales, 8 de mayo de 2006, disponible en <www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0680.pdf>.
- Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, 5ª ed., México, Oxford University Press, 2006.
- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 5ª ed., Oxford, Clarendon Press, 2002.
- Cassese, Antonio, *International Law*, 2ª ed., Nueva York, Oxford University Press, 2005.
- Castilla Juárez, Karlos, "El derecho de origen internacional en la interpretación constitucional de la Suprema Corte", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23, julio-diciembre 2010, pp. 219-243.
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván, "La responsabilidad del Estado y los derechos humanos", en Ricardo Méndez Silva (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 676-685.
- Herdegen, Matthias, *Derecho internacional público*, trad. de Marcela Anzola, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/Fundación Konrad Adenauer, 2005.
- Jiménez de Asúa, Luis, *Principios de derecho penal. La ley y el delito*, Buenos Aires, Abeledo Perrot/Sudamericana, 1997.
- Monroy Cabrera, Marco Gerardo, *Derecho internacional público*, 2ª ed., Bogotá, Temis, 1986.
- Nash Rojas, Claudio, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*, 2ª ed., Santiago, Universidad de Chile-Facultad de Derecho, 2009.
- Rodríguez Rescia, Víctor M., "Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de derechos humanos", en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 23, 1996, pp. 129-150.
- Verdross, Alfred, *Derecho internacional público*, trad. de Antonio Truyol y Serra, 5ª ed., Madrid, Aguilar, 1967.

Legislación nacional

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de octubre de 2008,

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917; última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de julio de 2010.

_____, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2004; última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 2009.

Derecho internacional de los derechos humanos

Comisión de Derecho Internacional, *Report of the International Law Commission to the General Assembly. Commentary on article 3 of the Draft Articles on state Responsibility*, reprinted [1973] párr. 12, cit. en Theodor Meron, *The Humanization of International Law*, Leiden/Boston, The Hague Academy of International Law/Martinus Nijhoff, 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154.

_____, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 10 de septiembre de 1993, serie C, núm. 15.

_____, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de febrero de 2002, serie C, núm. 91.

_____, *Caso Barrios Altos vs. Perú (Interpretación de la sentencia de fondo)*, Sentencia del 3 de septiembre de 2001, serie C, núm. 83

_____, *Caso Barrios Altos vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de noviembre de 2001, serie C, núm. 87.

_____, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de diciembre de 2001, serie C, núm. 88.

_____, *Caso La Cantuta vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 29 de noviembre de 2006, serie C, núm. 162.

- _____, *Caso Durand y Ugarte vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 del diciembre de 2001, serie C, núm. 89.
- _____, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39.
- _____, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5.
- _____, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 8 de julio de 2004, serie C, núm. 110.
- _____, *Caso Molina Theissen vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 4 de mayo de 2004, serie C, núm. 106.
- _____, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 135.
- _____, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 25 de noviembre de 2006, serie C, núm. 160.
- _____, *Caso trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158.
- _____, *Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de febrero de 2002, serie C, núm. 92.
- _____, *Caso "La última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de febrero de 2001, serie C, núm. 73.
- _____, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4.
- Corte Internacional de Justicia, *Caso Estrecho de Corfú*, Sentencia del 9 de abril de 1949.
- Corte Permanente de Justicia Internacional, *Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, arrêt, 1932, serie A/B, núm. 46.
- _____, *Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex (deuxième phase)*, ordonnance du 6 décembre 1930, serie A, núm. 24.
- _____, *Caso Fábrica Chorzów*, Sentencia del 27 de julio de 1927.
- _____, *Jurisdiction of the Courts of Danzig*, advisory opinion, 1928, serie B, núm. 15.
- _____, *Questions des "communautés" gréco-bulgares*, avis consultatif, 1930, serie B, núm. 17.

_____. *Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Danzig, avis consultatif, 1932, serie A/B, núm. 44.*

Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 a 22 de noviembre de 1969.

Organización de las Naciones Unidas-Asamblea General, *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, resolución 60/147 aprobada el 16 de diciembre de 2005.

EJERCICIOS

1. Desarrolle en un párrafo el fundamento jurídico en el que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podría sustentar el establecimiento de cualquier reparación por violación de derechos humanos.

2. ¿Quién(es) sería(n) responsable(s) y qué reparación otorgaría en el siguiente caso? Una mujer dedicada al hogar pierde la mano derecha con motivo de una descarga eléctrica que recibió de un cable de energía eléctrica que pasaba frente a la ventana del segundo piso de su casa y fue señalada por las autoridades no como víctima de este incidente, sino como una persona que estaba robando la corriente eléctrica, con lo que se inició un proceso penal en su contra, pese a que estaba probado que el hecho ocurrió cuando la mujer abrió la ventana de su casa para ventilar la habitación.

3. ¿Qué tipo de reparaciones son más difíciles de cumplir por parte de las autoridades responsables de violación de derechos humanos?, ¿por qué?, ¿sería mejor no incluir esos rubros en la reparación y establecer sólo los que sí se cumplan con facilidad?

AUTOEVALUACIÓN

- 1. Es un elemento esencial de la responsabilidad:**
 - a) El daño.
 - b) La víctima.
 - c) La conducta contraria a una obligación.
 - d) La reparación.

- 2. Es el elemento subjetivo de la responsabilidad:**
 - a) La conducta imputable a un sujeto de derecho.
 - b) La existencia de una autoridad.
 - c) La existencia de una víctima que resienta el daño.
 - d) La conducta atribuible a un sujeto activo en contra de uno pasivo.

- 3. Son sujetos obligados en el derecho internacional:**
 - a) Los Estados y las organizaciones internacionales.
 - b) Los Estados, las organizaciones internacionales y los individuos.
 - c) Los Estados, las organizaciones internacionales y los tribunales internacionales.
 - d) Los Estados y las organizaciones civiles.

- 4. Es la obligación primaria que toda persona y Estado deben de cumplir:**
 - a) Garantizar los derechos humanos.
 - b) Prevenir la violación de derechos humanos.
 - c) Reparar toda violación de derechos humanos.
 - d) Respetar los derechos humanos.

- 5. Es la obligación que atañe exclusivamente al Estado en materia de derechos humanos:**
 - a) Garantizar los derechos humanos.
 - b) Respetar los derechos humanos.
 - c) No discriminar.
 - d) Respetar el conjunto de derechos y libertades de la persona.

- 6. ¿La conducta de los particulares puede generar responsabilidad para el Estado?**
 - a) Sí, en todos los casos que exista un daño.
 - b) Nunca.
 - c) Sí, cuando omite actuar ante las violaciones cometidas por éstos.
 - d) Sólo en los casos en que el Estado no cumple con su obligación de respetar.

- 7. ¿Cuál es la única forma con que se cuenta para extinguir la obligación generada por la responsabilidad?**
 - a) El cumplimiento de la obligación primaria.
 - b) La indemnización.
 - c) El reconocimiento de responsabilidad.
 - d) La reparación.

8. ¿Cuál es el principio rector en materia de reparación?

- a) El resarcimiento compensatorio.
- b) La equivalencia de la reparación con el perjuicio.
- c) La proporcionalidad de la sanción.
- d) La legalidad.

9. ¿Cuál de los siguientes elementos no es un parámetro de reparación de conformidad con los estándares internacionales?

- a) Restitución.
- b) Indemnización.
- c) Solución amistosa.
- d) Garantías de no repetición.

10. Son elementos que se deben tomar en cuenta para determinar a quién se debe reparar:

- a) Las circunstancias del caso y la afectación sufrida.
- b) El parentesco y la actividad a la que se dedicaba la persona.
- c) El daño sufrido y el tipo de reparación que se va a determinar.
- d) La situación particular de la familia de la víctima y el monto de la indemnización.

CLAVE DE RESPUESTA

| | |
|----|---|
| 1 | c |
| 2 | a |
| 3 | b |
| 4 | d |
| 5 | a |
| 6 | c |
| 7 | d |
| 8 | b |
| 9 | c |
| 10 | a |

Fase de formación especializada
se terminó de editar en abril de 2011.
Para su composición se utilizaron los tipos
Futura y Rotis Sans Serif.

En el marco del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente
y comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para
reducir el consumo de recursos naturales, la generación
de residuos y los problemas de contaminación.

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2087

Poniente

Tel.: 5229 5600, ext.: 1753

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

