



LA PROGRESIVIDAD EN LOS DERECHOS HUMANOS

POLÍTICAS PÚBLICAS,
ACTORES E INSTITUCIONES



La progresividad en los derechos humanos. Políticas públicas, actores e instituciones

Esta es una primera reflexión que busca contribuir a la discusión pública, teórica, pero también documentación de prácticas desde las experiencias cotidianas para la operacionalización del principio de progresividad como elemento constitutivo del diseño de políticas públicas.

Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
México, 2022



Coordinación

DIRECCIÓN GENERAL DE SUPERVISIÓN DE LA PROGRESIVIDAD

Primera edición: diciembre, 2022

ISBN: 978-607-729-596-9

D.R. © Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Sede Edificio Jorge Carpizo: Quejas y Orientación

Periférico Sur #3469, San Jerónimo Lídice,

Demarcación territorial La Magdalena Contreras,

C.P. 10200, Ciudad de México.

Teléfono: 55-5681-8125, exts.: 1127, 1880, 1885, 1299, 1136 y 1290

Teléfono gratuito: 800-715-2000

Correo electrónico: correo@cndh.org.mx

Puedes presentar tu queja en línea:

<https://atencionciudadana.cndh.org.mx/>

O en persona en cualquiera de nuestras sedes:

<https://www.cndh.org.mx/cndh/sedes>

SE/JQP

Impreso en México

Índice

Introducción	5
Capítulo 1. Capacidades anticipatorias: Progresividad y No Regresividad en las políticas públicas de los derechos humanos en México.	13
Capítulo 2. El principio de progresividad en materia de derechos humanos y su influencia dentro de la atención a víctimas del delito.	35
Capítulo 3. Progresividad de los derechos humanos y gasto público.	57
Capítulo 4. La prueba de Las Patronas. Entre la tristeza y la felicidad, el largo camino de 27 años de ayuda a las personas en situación de migración y la lucha por sus derechos humanos	85
Capítulo 5. Derecho a la protesta en México: entre la positivización y la criminalización	105
Capítulo 6. Mediación y negociación: Herramientas para reparar violaciones a derechos humanos en empresas	127
Conclusiones generales	147

Introducción

A partir de la década de 1970, con el visible agotamiento del Estado del Bienestar y su eventual crisis fiscal a nivel internacional sobrevinieron una serie de liberalizaciones de corte económico, político, sobre las actividades y funciones, particularmente sobre la responsabilidad social del Estado mexicano.

Aunado a los procesos económicos, la transición democrática y la lucha por la alternancia partidista del poder llevaron a la remodelación del andamiaje institucional sobre el que se cimenta el Estado mexicano, a fin de erradicar los rasgos y prácticas autoritarias anquilosadas en el sistema político mexicano. Así, el desarrollo democrático, el fomento de la participación ciudadana; el reconocimiento de la corresponsabilidad ciudadanía-gobierno; la dotación de servicios y equipamientos; la gestión de la incertidumbre y la atención de las violaciones a los derechos humanos son dimensiones de actuación que requieren de la intervención de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

El respeto, garantía, promoción, protección y salvaguarda de los derechos humanos son hoy pilares en las actuaciones de un Estado democrático, social y con apego al estado de derecho. Las sociedades contemporáneas que transitan por el siglo XXI presentan una renovada agenda de demandas social y políticamente identificadas como apremiantes, las cuales se traslapan con algunas demandas históricamente no resueltas por las instituciones y agencias del Estado. Así, tres grandes reivindicaciones han empujado con mayor fuerza la transformación del Estado mexicano a partir de las décadas de 1980 y 1990:

- I. La transición y alternancia democrática como uno de los mecanismos torales para la sucedánea renovación de los puestos de elección popular, así como de la gestión de los asuntos públicos de la vida nacional y, con ello, la necesidad de una modificación significativa en la forma en que se dan las interacciones entre gobernantes y gobernados, a fin de fortalecer los procesos y mecanismos de participación ciudadana y su incorporación a los procesos de toma de decisiones en la hechura de políticas públicas para la resolución

de esas demandas y necesidades social y políticamente reconocidas como parte de la agenda de los asuntos públicos por atender del Estado mexicano.

- II. La reorganización de las agendas de los grupos de atención prioritaria de la sociedad mexicana: mujeres; niñas, niños y personas adolescentes; personas mayores; personas en situación de migración; pueblos originarios y personas de la diversidad sexual y, más recientemente, las personas en situación de víctimas. Todos y cada uno de estos grupos han sido sistemáticamente marginados, olvidados y violentados por las agencias e instituciones del poder estatal, catalogados como vulnerables, cuyo etiquetado los inhabilita para participar en los procesos de toma de decisiones y la posibilidad de tener un rol activo en la formulación de las políticas públicas.

Sin embargo, la ausencia de empatía y sensibilidad política por parte de las agencias e instituciones del Estado mexicano han generado que algunos de estos grupos conformen movimientos y organizaciones radicalizadas en su discurso y en su actuar, detonando en ocasiones manifestaciones y toma de instalaciones, ello producto del dolor, la frustración y rabia ante el silencio e inacción del aparato estatal. Por fortuna se están suscitando cambios, tal vez no a la velocidad que se desea o se requiere, pero hay acciones, estrategias y políticas públicas que caminan en paralelo, considerando que aún falta fortalecer la conducción de gobierno desde un enfoque de derechos humanos que guie cada una de dichas actuaciones y;

- III. Producto de lo anterior, dados los compromisos internacionales que el Estado mexicano asumió al adherirse a cada uno de los instrumentos internacionales de garantía, respeto y protección de los derechos humanos, se han generado una serie de adecuaciones legislativas al marco regulatorio mexicano, las cuales se robustecieron con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 al instalarse el principio pro persona, por el cual, todas y cada una de las agencias e instituciones que conforman el aparato estatal en sus tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), están obligadas a velar por los derechos humanos para que el Estado garantice su máxima protección.

Sin embargo, es necesario continuar con la operacionalización del enfoque de derechos humanos en cada una de las acciones de gobierno, desde el momento mismo en que se planifica el presupuesto para orientar que cada peso y cada acto gubernamental garantice el goce y disfrute pleno de los derechos humanos de todas las personas, mediante la implementación de políticas públicas y acciones específicas, particularmente de los gobiernos de municipios, dado que son muchas veces los que poseen un menor desarrollo de sus capacidades institucionales, operativas y presupuestales.

Si bien en materia de diseño de instrumentos normativos, regulatorios y programáticos México se alinea a los más altos estándares internacionales, la realidad es que en la operacionalización de las políticas públicas en favor de los derechos humanos muchas de las veces hay una duplicidad de acciones, dispersión de los escasos recursos públicos, fragmentación institucional que no permite priorizar el cumplimiento de metas y objetivos, dada la segmentación de las responsabilidades y la duplicidad de funciones que realizan las diversas agencias e instituciones del Estado mexicano.

Uno de los mayores desafíos actuales para el Estado mexicano, para las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y, particularmente, para los Organismos Públicos Autónomos de Derechos Humanos (OPADH) es la operacionalización del mandato constitucional en materia de derechos humanos a través de políticas públicas que, en una visión amplia, garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos; o bien desde una visión acotada, se detonen acciones gubernamentales que encaminen los esfuerzo institucionales hacia la generación de condiciones para el pleno ejercicio de derechos humanos.

Así, para la Dirección General de Supervisión de la Progresividad es clave ampliar el debate sobre la conceptualización teórica y, particularmente, la operacionalización del principio de progresividad como dimensión transversal para la implementación de políticas públicas de derechos humanos y políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Las políticas públicas de derechos humanos son aquellas operadas, principalmente, por los organismos de protección de derechos humanos, orientadas a:

- 1.** El fomento de una cultura de promoción y respeto de los derechos humanos;
- 2.** De protección y defensa en casos de denuncia sobre violaciones a los derechos humanos;
- 3.** La documentación e investigación de violaciones a derechos humanos y;
- 4.** Aquellas relacionadas con las medidas y acciones enfocadas a la reparación integral del daño de las personas en situación de víctimas por violaciones a sus derechos humanos.

En tanto que las políticas públicas con enfoque de derechos humanos versan sobre temáticas específicas de la agenda pública, las cuales demandan una solución por parte del aparato gubernamental, sin que ello implique el reconocimiento de un derecho humano en particular.

Sin embargo, como parte de la modernización de la administración pública y de los debates públicos acerca de la forma en que el presupuesto y las acciones gubernamentales inciden en favor del goce y ejercicio pleno de derechos humanos, lo anterior ha contribuido a la generación de un debate sobre la progresividad y no regresividad de derechos a partir de:

- 1.** Modificaciones al marco normativo, contraposición entre una legislación local con relación a una legislación nacional o incluso un instrumento internacional de garantía y protección de derechos humanos.
- 2.** Reducciones al presupuesto que se destina a la política pública o programa de gobierno, también se debe a cambios en la forma de erogar el presupuesto.
- 3.** La inclusión o exclusión de determinados actores no estatales en la hechura de políticas públicas. También las modificaciones que se realizan a la forma en que se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones afecta el funcionamiento de la política pública en cuestión.

De este modo, el principio de progresividad no está considerado dentro de los fundamentos legales para la garantía y protección de los derechos humanos, sino que además al considerarse como parte de los criterios de formulación de política pública, permite orientar

cada una de las acciones gubernamentales para la garantía de los derechos humanos, lo cual puede llevar a una modificación en la concepción del presupuesto público al transitar del ejercicio de gasto público a una concepción del mismo como inversión pública; aminorar las profundas desigualdades estructurales y el fomento al pleno goce de derechos humanos para todas las personas.

El presente libro tiene como finalidad hacer un balance general sobre las experiencias que se han acumulado a lo largo de la década (2012-2022) en materia de operacionalización del concepto de progresividad a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Para ello se convocó las opiniones de: 1) personas activistas y defensoras de derechos humanos; 2) personas periodistas que han documentado violaciones a los derechos humanos; 3) personas funcionarias públicas de distintas agencias e instituciones responsables de la garantía y protección de los derechos humanos y 4) personas defensoras de derechos humanos que han sido galardonadas con el Premio Nacional de los Derechos Humanos que este organismo nacional otorga.

En el Capítulo 1 se realiza una reflexión sobre la incidencia de los principios de progresividad y no regresividad de derechos humanos y la importancia del desarrollo de capacidades anticipatorias en la operatividad de los sistemas nacionales de garantía y protección de los derechos humanos; el Capítulo 2 analiza la incidencia que tiene el principio de progresividad en la atención que se brinda a las personas en situación de víctimas del delito, en tanto que el Capítulo 3 es una reflexión sobre la relación que guarda el gasto público para dar cumplimiento al principio de progresividad a través de la asignación de recursos financieros a los Organismos Públicos Autónomos de Derechos Humanos (OPADH).

Asimismo, el Capítulo 4 nos presenta la narrativa sobre las acciones, vivencias y experiencias acumuladas a lo largo de 27 años por Las Patronas en atención a las personas en situación de migración. El Capítulo 5 nos presenta una reflexión que ha revivido en el marco de la pandemia por el SARS-COV2 acerca del derecho a protestar en México, el cual oscila entre la positivización y la criminalización; finalmente, el Capítulo 6 cierra el presente libro con una reflexión sobre la mediación y negociación como herramientas para la reparación de violaciones a derechos humanos por parte de empresas.

Esta es una primera reflexión que busca contribuir a la discusión pública, teórica, pero también a la documentación de prácticas desde

las experiencias cotidianas para la operacionalización del principio de progresividad como elemento constitutivo del diseño de políticas públicas, para la orientación de las racionalidades instrumentales de las administraciones públicas del Estado mexicano y la generación de condiciones óptimas para el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas.

Capítulo 1

Capacidades anticipatorias:
Progresividad y No Regresividad
en las políticas públicas de los
derechos humanos en México

Capacidades anticipatorias: Progresividad y No Regresividad en las políticas públicas de los derechos humanos en México

MARIO RAMÍREZ CHÁVEZ¹

La transición democrática y la lucha por la alternancia partidista del poder llevaron a la remodelación del andamiaje institucional sobre el que se cimenta el Estado mexicano a fin de erradicar los rasgos y prácticas autoritarias anquilosadas en el sistema político mexicano. Además, a partir de la década de 1970, con el visible agotamiento del Estado del Bienestar y su eventual crisis fiscal a nivel internacional, sobrevinieron una serie de liberalizaciones de corte económico y político sobre las actividades y funciones, particularmente sobre la responsabilidad social del Estado mexicano.

Este largo proceso, no siempre lineal y progresivo, llevó a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, con la cual el Estado mexicano reconoció la observancia y aplicación de los diversos instrumentos internacionales de garantía y protección de los derechos humanos, lo cual se concretó en la incorporación del principio pro persona. Con ello se garantiza el derecho de las personas que se encuentran en México para acudir a dichos instrumentos internacionales de garantía y protección de los derechos humanos, así como de organismos regionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) como lo son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).

Aunado a ello, está el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos como garantes de la aplicación de los instrumentos internacionales de garantía y pro-

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, catedrático de la misma institución y Subdirector de Análisis Normativo y Políticas Públicas de la Dirección General de Supervisión de la Progresividad de la Secretaría Ejecutiva de la CNDH.

tección de derechos humanos, particularmente de la operacionalización de los principios que contemplan tales instrumentos como parte de las políticas públicas.

El presente capítulo muestra un diálogo de los principios de progresividad y no regresividad de derechos humanos a fin de integrarlos como elementos de formulación de política pública de derechos humanos, para lo cual es clave el desarrollo de capacidades institucionales anticipatorias de las agencias e instituciones del Estado mexicano. Así, la pregunta guía de la reflexión es ¿cómo el desarrollo de sistemas nacionales facilita la generación de capacidades anticipatorias para la garantía y protección de los derechos humanos? y finaliza con la construcción de un ejercicio de escenarios prospectivos.

LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE DERECHOS HUMANOS

A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, la sociedad internacional, afligida por los horrores que se vivieron en dicho conflicto armado, llevó a un profundo debate sobre la necesidad de generar mecanismos que salvaguarden la paz y seguridad internacionales, al tiempo que la dignidad humana se protege.

En ese orden de ideas es que surge la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en donde se establecen los principios internacionales para la salvaguarda de los derechos humanos, al tiempo que mandata la obligatoriedad de los Estados nacionales parte de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos. Producto de ello es la creación de sistemas que permiten organizar, en función de las concepciones regionales, marcos normativos e institucionales para la operatividad de la garantía y protección de los derechos humanos, entre los que destacan:

- A.** Sistema Universal de Derechos Humanos, operado a través de las agencias del Sistema de Naciones Unidas.
- B.** Sistema Europeo de Derechos Humanos, organizado a partir del Consejo Europeo de Derechos Humanos como su órgano operativo en lo relacionado con la regulación de las relaciones entre los Estados parte que integran el continente, así como de las interac-

ciones efectivas entre las diversas organizaciones de integración regional de Europa.

- C.** Sistema Interamericano de Derechos Humanos, implementado desde la Organización de Estados Americanos (OEA) vía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).
- D.** Sistema Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, el cual opera la Comisión y la Corte Africanas de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Por lo que debe concebirse a los sistemas de protección de derechos humanos como: “Sistema de principios y normas que regula un sector de las relaciones de cooperación institucionalizada entre el Estado de desigual desarrollo socioeconómico y poder, cuyo objeto es el fomento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el establecimiento de mecanismos para la garantía y protección de tales derechos y libertades, los cuales se califican de preocupación legítima y, en algunos casos, de intereses fundamentales para la actual comunidad internacional en su conjunto” (Zelada, 2008, pág. 143).

A partir de la evolución de complejos instrumentos jurídicos de garantía y protección de derechos humanos, como son las Declaraciones hacia los Tratados Internacionales, los segundos tienen un claro efecto vinculante; en consecuencia, es mayor su grado de exigibilidad, por lo que constituyen los cimientos para la elaboración de mecanismos más robustos en cuanto a su diseño, pero sobre todo respecto a las disposiciones de su funcionamiento para garantizar, promover, proteger y resguardar los derechos humanos.

En el caso del principio de progresividad se debe entender que está orientado a fortalecer las acciones de garantía y protección de los derechos humanos, enfocado al mejoramiento de los instrumentos normativos de regulación, de las acciones gubernamentales, de la formulación de políticas públicas y las asignaciones presupuestales que permiten el goce pleno de derechos humanos o bien, de la generación de condiciones para el ejercicio de derechos humanos. Para ello, se dispone de la formulación de nuevos dispositivos y mecanismos abiertos a futuras ampliaciones de derechos, con lo que se reafirma el compromiso garantista de los Estados parte del instrumento internacional en cuestión.

El estudio de la progresividad como elemento de diseño de los instrumentos internacionales de garantía y protección de los derechos humanos, así como su operacionalización al ser base en la formulación de políticas públicas, debe contemplar dos aspectos que ha descrito Galdámez (2008): la concepción progresiva y la progresividad operativa.

Ahora bien, en lo referente a la progresividad operativa, esta se relaciona con las acciones que realizan los diversos organismos internacionales responsables de garantizar la implementación de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En ocasiones, dichas actuaciones despejan dudas teóricas-conceptuales que los marcos normativos en su diseño no consideraron, dada la complejidad de las realidades que los Estados y sus respectivas sociedades viven.

Al respecto, "(...) en el ámbito de la progresividad operativa, destacan dos aspectos desarrollados por la doctrina internacionalista: a) el derecho individual de queja, demanda o petición; y b) los procedimientos que determinan la posición del Estado demandado en casos de violaciones a los derechos humanos (...)" (Zelada, 2008, pág. 148). Al dotar a las personas de mecanismos para la exigibilidad de derechos humanos ante actos violatorios de derechos humanos cometidos por los Estados parte, permite a cada persona en lo individual solicitar la justiciabilidad de derechos humanos ante actos del Estado o de las agencias e instituciones que le conforman.

En el caso de los procedimientos que determinan la posición del Estado ante demandas por violaciones a los derechos humanos también se documenta un avance progresivo, el cual se traduce en la disminución de requisitos y la flexibilización en lo referente al agotamiento de los recursos internos antes de ser turnado para revisión por un organismo regional o internacional.

Ahora, en cuanto al principio de no regresividad en materia del ejercicio y salvaguarda de derechos humanos, los avances que, tanto en la legislación reglamentaria como en las políticas públicas que se implementan por parte de las administraciones públicas, buscan que no se generen retrocesos que comprometan el pleno goce de derechos humanos.

De igual manera, el principio de no regresividad de derechos humanos brinda los fundamentos para la discusión presupuestaria, pues en virtud de que los recursos públicos son escasos y limitados, se debe

priorizar a cuáles acciones, programas y políticas públicas brinda mayor presupuesto el Estado.

Lo cierto es que el Estado, desde la lógica del principio de progresividad, debe asegurar que realiza todos los esfuerzos necesarios y posibles para garantizar el pleno ejercicio de derechos humanos. Asimismo, conduce todas sus acciones para generar condiciones más favorables, en primera instancia, para la exigibilidad y justicia-bilidad de los derechos humanos y, en segunda, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas.

Por lo anterior, la no regresividad y la progresividad salvaguardan el camino recorrido para la garantía plena de los derechos humanos en el caso de los cambios de gobierno, particularmente cuando implica una modificación en el aspecto ideológico en el cual se suscriben los gobiernos, por lo que las modificaciones que se realicen a las leyes reglamentarias, en la estructura organizacional de las agencias e instituciones públicas del Estado, así como de sus administraciones públicas.

A su vez, la asignación presupuestaria debe considerar que, si bien de manera gradual, anualmente debe crecer el presupuesto que se destina a las acciones, programas y políticas públicas con respecto al ejercicio fiscal inmediato anterior; en un escenario minimalista o de ajuste presupuestario, se debe asignar la misma cantidad de recursos públicos que en el ejercicio fiscal inmediato anterior para garantizar el mismo número de acciones y de atención. Por último, la asignación de recursos públicos debe orientarse desde el enfoque de derechos humanos para dirigir y asegurar que cada acción, acto administrativo, programa, estrategia y política pública garantiza el pleno ejercicio de derechos humanos o cuando menos se orienta a la generación de condiciones que posibiliten el goce pleno de derechos humanos.

LA CREACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Si la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 implicó una ruptura de paradigmas en la jerarquización de los tratados internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual llevó a modificar los parámetros de interpretación y la generación de un control de convencionalidad de

constitucionalidad enfocada en brindar la mayor protección posible de los derechos humanos de todas las personas, la reingeniería de las agencias e instituciones del Estado mexicano fue el tercer gran hito para la salvaguarda de los derechos humanos.

Un segundo momento lo representa la formulación de leyes reglamentarias de carácter general; es decir, desde la redacción de la propia legislación se enfatiza la obligatoriedad y facultades de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en la materia que regula la legislación. Así, se generan facultades concurrentes que mandatan la coordinación interinstitucional e intergubernamental, pero además determina las bases para la formulación de sistemas de atención, garantía y protección de derechos humanos.

Desde la lógica de la teoría de sistemas: “Las organizaciones se identifican con la capacidad para movilizar, integrar y orientar actividades hacia el cumplimiento de fines, cuyos resultados se observan por su efecto transformador y de agregación de valor. Es en este sentido que las organizaciones tienen incorporada la posibilidad de comunicarse con sus entornos, preferentemente, mediante sus prestaciones de servicios con otras organizaciones. Justamente, la estructuración y coordinación de conjuntos de acciones para cumplir objetivos y el ofrecimiento de soluciones específicas a demandas y problemas difusos sitúan a las organizaciones como medios eficientes para integrar recursos y enfrentar la reproducción de la sociedad y la de sus entornos.” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 90).

En ese mismo sentido, son las organizaciones públicas y privadas las cuales, mediante las interacciones que tienen entre sí, generan dinámicas a partir de las cuales se pueden gestionar las demandas y necesidades del entorno. Sin embargo, en ocasiones dichas interacciones están marcadas por la diferencia y el antagonismo, lo cual genera fuertes disensos que conllevan a la presencia de conflictos alrededor de visiones y formas de solucionar una problemática en particular.

De igual forma, la formulación de leyes generales reglamentarias para la garantía, promoción, protección y, en caso de ser necesario, la reparación integral de los derechos humanos, orienta la generación de sistemas públicos cimentados en la interinstitucionalidad y la coordinación intergubernamental orientada a la conducción de gobierno y el fortalecimiento de una gobernanza multinivel para maximizar las acciones que permitan la consolidación democrática, del estado de

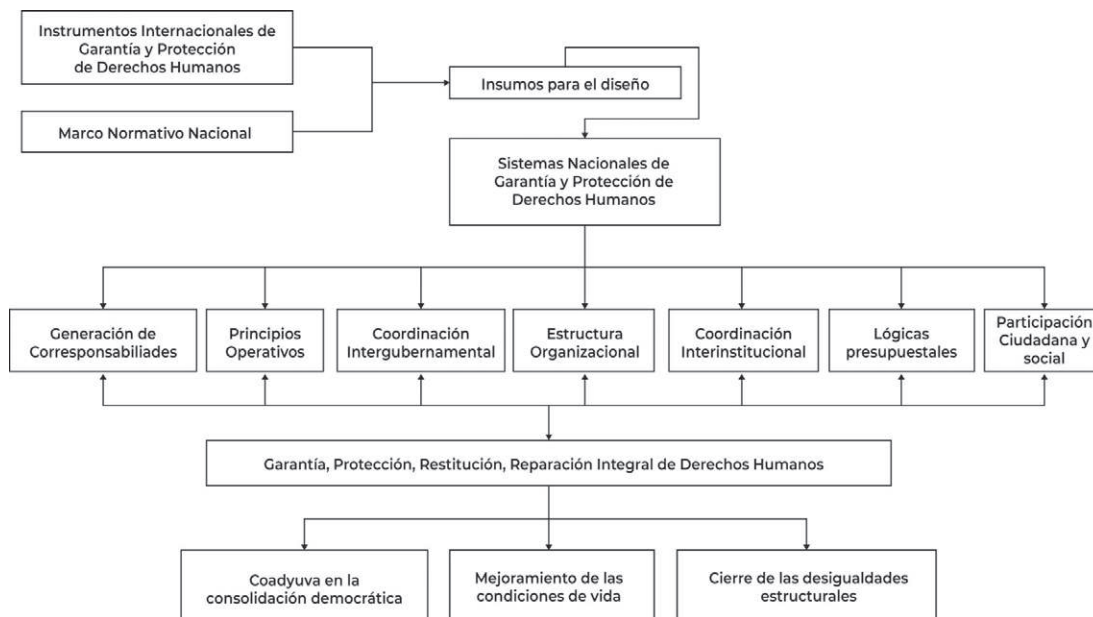
derecho y una cultura de respeto y protección plena de los derechos humanos de todas las personas.

Para ello, el mapeo de los procesos, la simplificación, transparencia y publicitación de los mismos son elementos claves para su funcionamiento; “no obstante su importancia, y probablemente debido a su diversidad, la unidad de los procesos y las características de los componentes organizacionales son escasamente tratados en la literatura especializada. Ello redundando en que muchos de los problemas e incógnitas organizacionales guardan relación directa con la falta de comprensión de sus operaciones (...)” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 91).

Ahora bien, es importante recalcar que en los últimos 10 años se formularon una serie de sistemas nacionales para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado mexicano, mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas y potenciar el impacto que las acciones públicas tienen para la garantía y protección de los derechos humanos, entre los que destacan:

- A.** Sistema Integral de Protección de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).
- B.** Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV).
- C.** Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).
- D.** Sistema Nacional de Transparencia (SNT).
- E.** Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Esquema 1. Lógicas para la implementación de un sistema de garantía de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto que con anterioridad ya existían sistemas nacionales como el de salud y educación, los que se configuraron durante la última década están orientados a garantizar y proteger los derechos humanos y no tanto para el cumplimiento de las responsabilidades estatales. Sin embargo, los sistemas anteriormente enlistados han presentado una serie de dificultades para operar, siendo los mayores desafíos la coordinación de acciones conjuntas entre las instituciones y agencias de cada ámbito de gobierno y entre los tres órdenes de gobierno. Entre las deficiencias destacan las siguientes:

- I. Falta de recursos financieros que permitan la realización de las modificaciones sustantivas en la política pública para la solución de una problemática específica.
- II. Poca coordinación intergubernamental en los procesos de toma de decisiones y en la distribución de competencias y responsabilidades entre las instituciones de la administración pública y sus tres órdenes de gobierno, así como las actrices y actores sociales que participan en el sistema.

- III. Diferencias significativas entre las agencias e instituciones públicas gubernamentales que forman parte del sistema y la institución responsable de la operatividad del sistema en cuestión; esto se debe a la jerarquía vertical sobre la cual se sustentan las administraciones públicas.
- IV. Pugna por la defensa y ejercicio monopólico de las atribuciones y funciones que la ley mandata, en tanto que en realidad el objetivo general del sistema es lo concurrente a todas las agencias e instituciones que participan del sistema en cuestión.
- V. Escasa comprensión sobre la transversalidad del enfoque de derechos humanos para todas las acciones que realizan las agencias e instituciones públicas que participan del sistema en cuestión, a fin de que se orienten a garantizar el ejercicio pleno de derechos humanos, o bien para generar condiciones que facilitan dicho ejercicio de derechos.
- VI. Disociación de la política pública como un proceso abierto que requiere de la coparticipación social y ciudadana de la sociedad, sea a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC´s), sociales o comunitarias en alguna etapa o en el ciclo completo de formulación de políticas públicas.
- VII. Opacidad en los procesos y mecanismos de toma de decisiones, así como de la información necesaria para la comprensión de las decisiones que se toman en el seno del sistema y para la incidencia de las actrices y actores no estatales que participan en el mismo.

Asimismo, es relevante recordar que las lógicas a partir de las cuales se plantea la formulación de los sistemas nacionales de garantía y protección de los derechos humanos implica el reconocimiento del sistema como una organización compleja, la cual se desarrolla para la atención de necesidades específicas a partir de la disponibilidad de recursos, mediante los procesos de toma de decisiones se busca reducir la incertidumbre y a partir de la operatividad de la política pública, dadas las alteraciones que se presentan en el entorno a consecuencia de los movimientos que las actrices y actores sociales, políticos y económicos llevan a cabo (ver esquema 2). En consecuencia, el sistema puede generar al menos cinco tipos de respuestas:

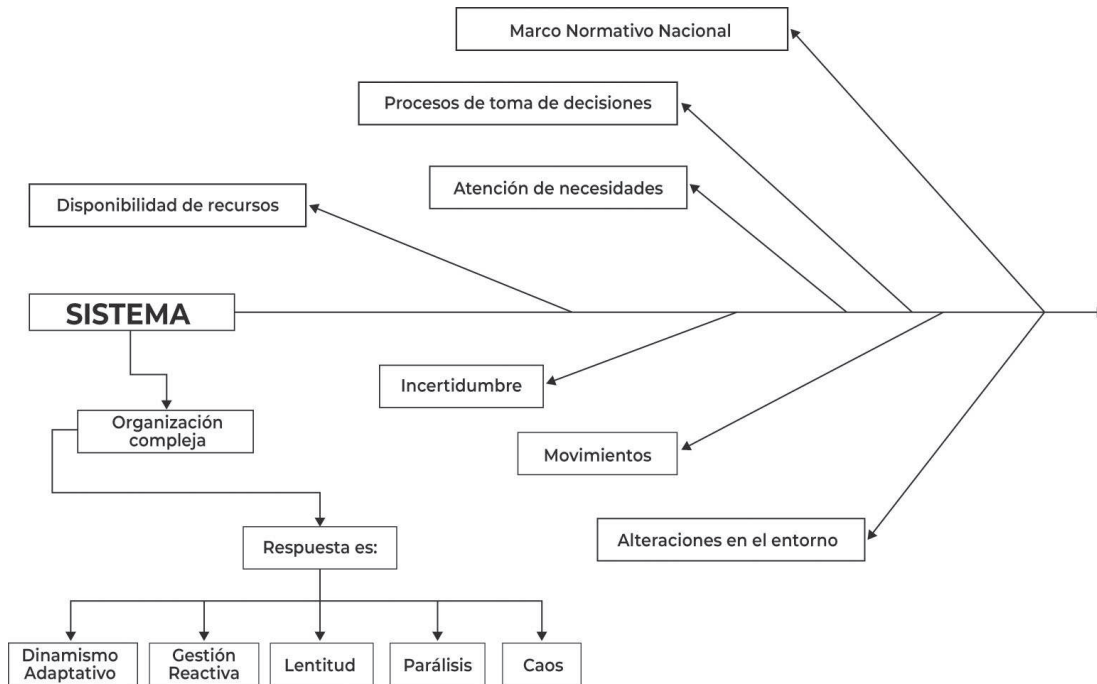
- 1. **Dinamismo adaptativo.** Es la respuesta en donde cada una de las agencias e instituciones gubernamentales, así como actrices y ac-

tores que integran el sistema en cuestión, tienen una respuesta oportuna a las demandas y necesidades, al tiempo que permite generar las modificaciones que adaptan los procesos y mecanismos de toma de decisiones para mejorar las acciones, programas y políticas públicas.

- 2. Gestión reactiva.** Desde esta visión, la cual domina el proceder de los aparatos gubernamentales, las problemáticas y necesidades se resuelven conforme se van presentando, o en su defecto conforme logran posicionarse como prioridad en la agenda pública para su atención, lo cual genera en ocasiones acciones desarticuladas que pueden entorpecer el proceso de toma de decisiones y encarecer la implementación de políticas públicas.
- 3. Lentitud.** Esto implica que las respuestas por parte de las agencias e instituciones públicas, así como de las actrices y actores sociales, políticos y económicos que integran el sistema, se realicen de manera extem-poránea; en consecuencia, las acciones proyectadas y que se lleven a cabo, al desarrollarse de manera desfasada terminan por encarecer su implementación y sus efectos pueden ser menores a los esperados, lo cual, desde un enfoque de eficacia (relación costo-beneficio) encarece los procesos de toma de decisiones y vuelve inviables las posibles soluciones.
- 4. Parálisis.** Producto de la lentitud, los disensos y conflictos en los procesos de toma de decisiones y en la designación de los recursos financieros, un sistema puede quedar inerte ante las diversas demandas por resolver y, aunado a los conflictos intergubernamentales, la falta de coordinación interinstitucional y las relaciones antagónicas entre los órdenes de gobierno, imposibilitan la realización de acciones específicas para una adecuada formulación de políticas públicas y atención de necesidades específicas o cuando menos la posibilidad de generar condiciones más propicias para el pleno goce de derechos humanos.
- 5. Caos.** En casos muy extremos, derivado de la lentitud y parálisis operativa del sistema en cuestión, es posible se propicie un ambiente de caos, donde la factibilidad de aplicar acciones correctivas, operar políticas públicas, canalizar recursos financieros e incluso generar acciones de mitigación, resulte inoperante dado el grado de descomposición del ambiente en el cual debe operar dicho sistema.

A su vez, esto puede generar una atomización entre las agencias e instituciones públicas, actrices y actores sociales, políticos y económicos enfocados a la suspensión del funcionamiento del sistema o bien a su desmantelamiento, con las implicaciones que de ello derivan.

Esquema 2. Funcionamiento del Sistema y sus posibles respuestas

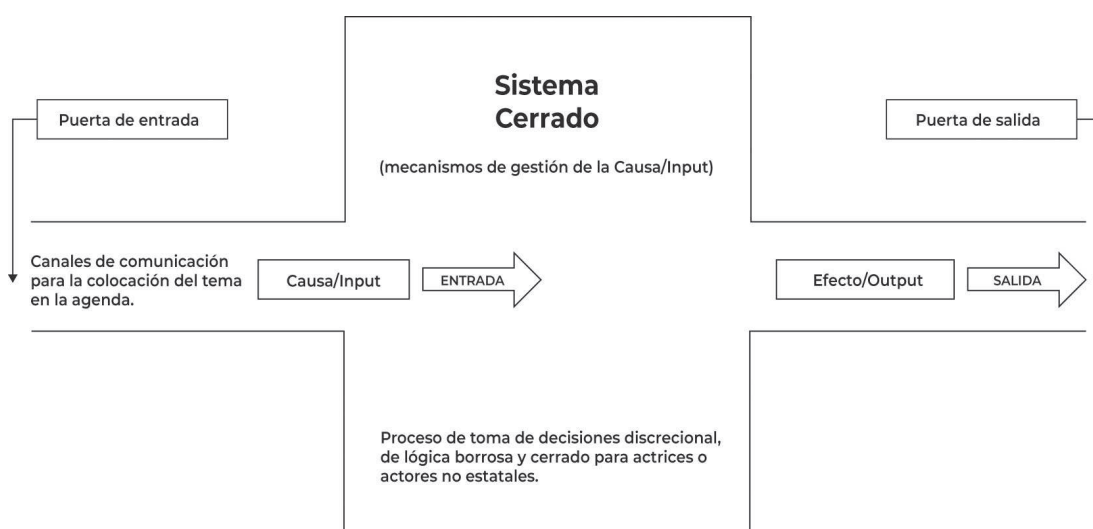


Fuente: Elaboración propia.

Los sistemas nacionales de garantía y protección de derechos humanos pueden incurrir en respuestas de gestión reactiva, lentitud, parálisis o caos, las cuales se pueden desarrollar por separado o de manera conjunta, entre otras razones dada “La poca claridad y las muchas controversias que suscitan las organizaciones, especialmente cuando se procura optimizarlas, tendrían relación, a nuestro parecer, con las dificultades y complejidades inherentes a sus procesos y con la insistencia en aplicarles miradas y soluciones tradicionales, por ejemplo, intervenirlas cambiando a los individuos y no las redes de relaciones que se constituyen en su interior, o perturbando el todo organizacional optimizando aisladamente sus componentes sin considerar el conjunto del cual forman parte. En este sentido, un aporte a su conocimiento consistiría en explorarlas con teorías sistémicas más abstractas” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 92).

Asimismo, otro de los cambios significativos respecto al análisis de los sistemas es la configuración de los mismos, transitando de una lógica cerrada a una abierta (ver esquema 3), dado que “Concebir los sistemas como dependientes de sus propias determinaciones, incluyendo lo que consideran información del entorno, hizo perder fuerza a la explicación de sus dinámicas basales como una relación entre causas y efectos o *inputs* y *outputs*, es decir, a la idea de *sistemas abiertos* cuyas operaciones se orientan por su adaptabilidad al entorno” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 93).

Esquema 3. Esquema tradicional de un sistema cerrado



Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo, se ha considerado que las alteraciones que se presentan en el entorno pueden orientar cambios en los sistemas; “Específicamente, algunas perturbaciones producen en los sistemas modificaciones que no alteran su organización, y se identifican con su desarrollo y crecimiento, otras provocan cambios que conducen a su colapso y desaparición” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 93). Dicho colapso o desaparición deviene de una respuesta desde la parálisis o lentitud en la realización de las acciones que permitan generar procesos adaptativos para el pleno funcionamiento del sistema para responder a las demandas y necesidades.

De igual manera, es clave reiterar que la operatividad de los sistemas se vuelve más compleja conforme aumenta su grado de apertura, toda vez que incrementa el número de actrices y actores que participan en el mismo y cuyo grado de incidencia, a partir de las acciones que realizan, pueden generar modificaciones estructurales en la forma en que opera el sistema en cuestión.

Además, implica que las organizaciones sean públicas o privadas se especifican y diferencian entre sí a partir de las agendas en las que se desenvuelven, no en las cuales buscan incidir; “(...) Por ejemplo, la economía se asume en empresas de diversos tipos, la política en partidos, la justicia en los tribunales, el arte en museos y galerías, las religiones en las parroquias y la ciencia en laboratorios, manteniéndose la condición de que todo sistema puede diferenciarse en otros: para el caso de las organizaciones educativas en parvularios, escuelas, liceos, centros de formación técnica y universidades, o en clínicas, laboratorios, farmacias y consultorios para el caso de la salud” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 94).

Esto genera que las organizaciones más grandes y complejas asumen un rol preponderante, dados los códigos comunicativos; es decir, la forma en que el discurso del proceso de toma de decisiones se articula, generando que sus acciones y mensajes se enarbolan como los del propio sistema, lo cual no necesariamente es compartido por todas las actrices y actores del sistema en cuestión.

Otro aspecto clave es el desplazamiento de problemáticas que se deben resolver mediante procesos de toma de decisiones, las cuales se busca sean atendidas desde las organizaciones, con lo que se ancla la responsabilidad de gestión a determinadas instituciones. “(...) Sin embargo, dada su especificación, ninguna función social puede ser cubierta completamente por una organización —¡la salud no sólo se trata en hospitales o la educación no sólo en escuelas!—” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 94).

A su vez, las actrices y actores sociales, políticos, económicos, así como las agencias e instituciones públicas pueden pertenecer a distintos sistemas al mismo tiempo, tomemos como ejemplo “(...) el caso de las universidades que se debaten entre producir conocimiento mediante la investigación científica, capacitar recursos humanos para el trabajo, formar las élites dirigentes, desarrollar el pensamiento crítico, constituir espacios para la expresión y desarrollo juvenil, autofinanciarse o directamente lucrar a sus inversionistas. Por cierto, tal com-

plejidad repercute en sus crónicas dificultades de gestión” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 94).

Lo anterior se traduce en la necesidad recurrente de focalizar las acciones dada la escasez de recursos que enfrentan los sistemas de garantía y protección de derechos humanos, en los cuales se replican las lógicas que imperan en el resto de la administración pública del Estado mexicano, como lo son la duplicidad en la aplicación de criterios. Si analizamos lo sucedido con las acciones que se realizan para abatir la pobreza desde una lógica organizacional “(...)” cuando una red recursiva de decisiones inicia su marcha. Su operar puede ser descrito como sigue: la organización atiende pobres reconocidos internamente como tales (focalización) y su accesibilidad se va decidiendo con operaciones que definen quiénes son los acreditados, incluyéndolos en sus fichas.

Si los seleccionados no pueden atenderse, se priorizan ordenándolos por rangos (nótese la aplicación de criterios sobre criterios). En el intertanto, la organización puede potenciar sus programas racionalizadores reduciendo su complejidad a través de dividir y programar decisiones que tienen por efecto desplazar, expandir o contraer sus entornos (coberturas). En ese camino los pobres, organizacionalmente definidos, se comunican organizadamente con la organización demostrando, con los formularios respectivos, que cumplen las condiciones para obtener una determinada prestación” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 98).

Dichas acciones, en el caso de violaciones de derechos humanos, representan en sí mismas actos de revictimización por parte de las instituciones gubernamentales responsables de implementar las acciones que garantizan la reparación integral y las medidas de no repetición que los instrumentos recomendatorios de los distintos organismos de protección de derechos humanos emiten en contra de las agencias e instituciones del Estado mexicano y de sus tres órdenes de gobierno.

Por ello, es necesario replantear la operatividad de los sistemas nacionales de garantía y protección de los derechos humanos, así como las actuaciones de las agencias e instituciones gubernamentales de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal del Estado mexicano.

Así, es necesario transitar de una actitud reactiva, emergente que responde conforme a las demandas, necesidades y eventualidades que se presentan y, sustituirla por el desarrollo de capacidades anti-

cipatorias que permitan mejorar la calidad de las actuaciones y el desempeño gubernamental en la formulación de políticas públicas, en el funcionamiento de los sistemas nacionales de garantía y protección de derechos humanos, el robustecimiento de los procesos de toma de decisiones y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social y ciudadana.

CAPACIDADES ANTICIPATORIAS Y DERECHOS HUMANOS

Los desafíos y transformaciones que a diario se presentan, en el contexto nacional e internacional, nos obligan a generar cambios en las lógicas y dinámicas a partir de las cuales se generan los procesos y mecanismos de toma de decisiones.

Para dicha labor la planeación prospectiva estratégica² proporciona una serie de herramientas que permiten el diseño de acciones cuyo impacto está en el presente y futuro, a fin de gestionar la incertidumbre y el caos que le acompañan, preparar a las administraciones públicas para gestionar la incertidumbre y una serie de ritmos heterogéneos. Por ejemplo, las innovaciones tecnológicas aplicadas a las telecomunicaciones van años luz de las adecuaciones normativas que el longevo derecho romano permite, o las propias dinámicas sociales que se mueven al ritmo de un tren de alta velocidad.

Con estas variaciones, las agencias e instituciones públicas deben ser lo bastante flexibles para presentar respuestas específicas y, a su vez, lo bastante sólidas para encarar los embates del deterioro del entorno asociados a crisis económicas, violencia estructural, la perpetuación de las desigualdades estructurales y la sistemática producción de violaciones de derechos humanos; de tal suerte que: “Las producciones organizacionales, es decir, lo que efectivamente hacen, tendrán relación con metas y presupuestos por rendir. En este camino, la viabilidad organizacional deja de sostenerse en el cumplimiento de su propósito originario (el cual pasa a llamarse impacto) concentrándose,

² En ese sentido, el Seminario Permanente de Estudios Prospectivos del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM opera desde 2007 como un centro de producción y difusión del pensamiento prospectivo y construcción, justamente, de capacidades anticipatorias. Ver: <http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/>

más bien, en la correcta sujeción a las reglas que ella misma traza y acepta para sí misma” (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 98).

Lo anterior lleva a una respuesta reactiva o el clásico y coloquial bomberazo. En ese orden de ideas es necesario hacer la transición para que las agencias e instituciones públicas desarrollen y operen capacidades institucionales anticipatorias. Parte de ese desarrollo pasa por la adopción de nuevos criterios en las lógicas y formas de planeación del quehacer gubernamental, para lo cual en principio es primordial la adopción de la visión de largo plazo.

Bajo esta lógica se circunscribe la forma en que se han generado e implementado los sistemas nacionales de garantía y protección de los derechos humanos, lo cual ha tenido como consecuencia una operacionalización reactiva pese a las modificaciones en las formas de operar de la administración pública.

Los sistemas nacionales anteriormente mencionados, permanecen en una transición entre los rasgos de la administración pública de la primera mitad del siglo XX caracterizada por ser centralizada, densa, robusta y de procesos decisorios cerrados a la incidencia social y ciudadana, desde esa lógica se busca su funcionamiento; por otra parte, los sistemas nacionales de garantía y protección de derechos humanos también responden a una administración pública que gobierna y administra desde, para y a través de políticas públicas, en un contexto de altísima incidencia social y ciudadana heterogénea, así como el reconocimiento de actrices y actores no estatales que se mueven más allá de la estructura gubernamental.

Asimismo, la anticipación implica que desde el presente no sólo se toman previsiones y acciones de mitigación, sino que el grueso de las acciones públicas se encamina a la realización de correcciones y modificaciones que cambien las circunstancias imperantes, las cuales en este caso particular, propician la comisión de violaciones de derechos humanos.

Las capacidades institucionales anticipatorias requieren, además, del desarrollo de un pensamiento anticipatorio y prospectivo; la operacionalización de ejercicios constantes de pensamiento y construcción de escenarios, los cuáles se convierten en insumos para los procesos decisorios y de formulación de políticas públicas, a fin de que la incertidumbre generada por las perturbaciones en el entorno no generen dilapidación de los recursos financieros y una parálisis operativa de las agencias e instituciones públicas; dado que:

Los sistemas inestables son aquellos en los que los cambios pequeños de condiciones iniciales o pequeñas distorsiones del movimiento llevan a los grandes cambios de trayectorias, por lo que es muy difícil de observar, describir y prever su movimiento. En muchos casos la previsión razonable es imposible ya que al observador le parece que un sistema funciona de manera caótica, imprevisible y desordenada. (Rózga Luter, 2005, pág. 139), lo cual genera una serie de contradicciones, fragmentación en la información considerada y disponible para la toma de decisiones, ello lleva consigo una serie de disensos que detonan una serie de conflictos en las interacciones entre las agencias e instituciones públicas en sus relaciones con las actrices y actores económicos, políticos y sociales.

Así, las capacidades anticipatorias también detonan el desarrollo de habilidades resilientes en las organizaciones, lo cual fortalece sus actuaciones y capacidad de respuesta ante las eventualidades que se presenten:

Por eso, no debe extrañar que las organizaciones orienten su rendimiento según las metas que hayan definido para sí mismas, especialmente, en estos casos, cuando se expresan cuantitativamente, por ejemplo, en metros cuadrados o cantidad de subsidios. Como se conoce, todos los valores se pueden cuantificar y especificar infinitamente, el resultado es que ya no se sabe de qué tratan estas organizaciones, aunque ello no afecta su función contralora. Finalmente, se abocan a lo que pueden medir olvidándose del resto, por ejemplo, de cómo están superando la pobreza. En este sentido, hacen sólo lo que hacen (¡lo cual no significa que lo hagan bien o mal!). Para asegurarse de su eficiencia y eficacia existirán otras organizaciones, que ganan su viabilidad en procesos equivalentes y así sucesivamente. ¡Las organizaciones son un mundo en sí mismas! (Arnold Cathalifaud, 2008, pág. 98).

En consecuencia, es lógico que las organizaciones públicas o privadas generen un mínimo de certidumbre para garantizar su funcionamiento y, cuando menos, el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas por la planeación tradicional. Así, "(...) Las detalladas reglas, formularios, definiciones de cargos, manuales y organigramas que encontramos en algunas organizaciones, impiden observar más allá del margen que ellas trazan o notar algo fuera de lo previsible, pues fijan las referencias para observar sus condiciones. Los mismos fines organizacionales anticipan comunicaciones que deben tomarse en cuenta, es decir, presuponen una organización funcionando. En ese sentido, las certezas autoconstruidas son verdaderos peligros, y entre

éstas las referidas al entorno son las más críticas”. (Rózga Luter, 2005, pág. 97).

El gran inconveniente de tales afirmaciones y supuestos es que justo son eso: suposiciones que se generan al considerar un entorno estable, sin la presencia de factores disruptivos que den pie a una oleada de trans-formaciones que lleven a una época de caos e incertidumbre, con grados de certeza institucional elevada, con la mayor asignación presupuestaria posible y considerando que el resto de las agencias e instituciones públicas, así como de actrices y actores económicos, políticos y sociales operan bajo la misma lógica inercial de tales suposiciones.

Por el contrario, se requiere que las agencias e instituciones públicas generen sistemas de monitoreo y vigilancia del entorno, dado que, “(...) ignorar indicaciones externas puede perturbarlas seriamente, pero tomarlas en cuenta depende exclusivamente de sus propias determinaciones. Lo anterior refuerza la idea de que no es la adaptación, sino que la manutención de sus operaciones, el principio que guía su viabilidad. La metáfora del *gatopardismo* tiene en ellas un buen ejemplo: pueden cambiarlo todo para permanecer indemnes”. (Rózga Luter, 2005, pág. 97).

Así, las capacidades anticipatorias son un eje transversal que incentiva la generación de mecanismos y procesos de toma de decisiones con espacios y procesos para la incidencia social y ciudadana; para el desarrollo de políticas públicas y directrices que orientan las acciones públicas bajo criterios de gobernanza multinivel; conducción de gobierno, transparencia y rendición de cuentas y coordinación intergubernamental e interinstitucional.

CONCLUSIONES

Desprenderse de la lógica administrativa tradicional de generar organizaciones públicas que responden únicamente a la satisfacción (de manera deficitaria por cierto) de necesidades política y socialmente reconocidas es el paradigma por dismantelar; dejar de generar necesidades que legitiman su existencia.

Por el contrario; desde la lógica de las capacidades anticipatorias se busca la modificación estructural de las condiciones que permiten la continuidad de las problemáticas que se busca abatir, mediante la

renovación de las prácticas públicas, la adopción de una planeación prospectiva estratégica que opera mediante la construcción de escenarios y no de un sólo escenario; acompañada de un sistema de monitoreo y vigilancia del entorno a partir del mapeo de las débiles señales, las megatendencias y los eventos portadores de futuro, en los cuales subyace la oportunidad de innovación pública para el diseño de un mejor porvenir.

Finalmente, a manera de cierre se presentan algunos de los escenarios que se vislumbran a partir de la construcción de capacidades anticipatorias, y el extremo de continuar el funcionamiento actual de los sistemas de garantía y protección de derechos humanos, son los siguientes:

Transición cegada. Se cuenta con diseños normativos garantes de derechos humanos, así como con instituciones y agencias públicas con experiencia acumulada y recursos limitados para el cumplimiento de sus funciones, lo cual es reflejo de la insuficiencia presupuestaria.

Asimismo, hay una falta de acciones para fomentar la incidencia social y ciudadana en la formulación de políticas públicas, por lo que la participación de actrices y actores es acotada. También es visible la desarticulación y falta de coordinación interinstitucional al interior del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, por lo que las acciones que realizan los organismos públicos de derechos humanos se ven limitados ante la crisis de violaciones a derechos humanos. Así, las limitadas capacidades del sistema de administración y procuración de justicia fortalecen las condiciones propicias para las violaciones y violaciones graves de los derechos humanos.

Más de lo mismo. Aunado a las condiciones imperantes en el escenario anterior, las inercias del sistema político mexicano generan mayores dificultades para resolver los problemas estructurales del país, lo cual se agrava dada la precarización de las condiciones socioeconómicas.

Colapso. Los organismos públicos de derechos humanos se encuentran rebasados ante el incremento exponencial de violaciones a derechos humanos que azota al país, lo cual se refuerza dado el incremento de la violencia estructural en sus distintas expresiones, que propicia esta situación. Los mecanismos de garantía y protección de derechos humanos son insuficientes para brindar atención a las personas en situación de víctimas, aunado a la falta de recursos públicos; imperan los criterios gubernamentales en la formulación de políticas públicas reforzando su carácter gubernamental.

Por si fuera poco, hay un incremento de organizaciones de autodefensas y grupos paramilitares, eventos de justicia por propia mano y linchamientos públicos, junto a un agravamiento de la crisis por desplazamiento interno forzado y los flujos migratorios en patrón de caravanas.

Ideal Garantista. Los mecanismos de garantía y protección de derechos humanos se han consolidado para la atención de las personas en situación de víctimas, se cuenta con un robusto cumplimiento del estado de derecho, la legislación nacional se encuentra armonizada a los instrumentos internacionales de garantía y protección de los derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte, con lo cual se garantiza una mayor protección de los derechos humanos.

Los criterios de transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas imperan en los procesos y mecanismos de toma de decisiones que orientan las acciones públicas; a su vez; hay una máxima disponibilidad de recursos financieros para las acciones públicas e implementación de políticas públicas, al mismo tiempo la suficiencia de recursos permite llevar a cabo acciones correctivas, preventivas y anticipatorias de violaciones a derechos humanos, con lo cual disminuyen los costos operativos de los organismos públicos de derechos humanos.

Ante contextos de violencia estructural que propician las violaciones a los derechos humanos, se desarrollan capacidades anticipatorias que permiten una respuesta temprana y oportuna por parte de las instituciones que operan el sistema no jurisdiccional de garantía y protección de derechos humanos, por lo que se inhibe la consumación de violaciones a derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

ARNOLD CATHALIFAUD, M. (2008). Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos. *Cinta de Moebio*, 90-108.

RÓZGA LUTER, R. (2005). Los sistemas complejos, teoría del caos y los estudios territoriales. *Quivera*, 134-158.

ZELADA, L. G. (2008). La progresividad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista de Derecho*, 139-158.

Capítulo 2

El principio de progresividad en materia de derechos humanos y su influencia dentro de la atención a víctimas del delito

El principio de progresividad en materia de derechos humanos y su influencia dentro de la atención a víctimas del delito

DANTE JAIME HARO REYES³

FRANCISCO ANTONIO RAMÍREZ FRAUSTO⁴

Sumario: I. Introducción. II. Delimitación del marco conceptual. III. Modelo de Atención a Víctimas de la Secretaría de Gobernación. IV. Marco jurídico. V. La progresividad como principio y la atención a víctimas y problemática actual. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de Consulta.

RESUMEN

El presente artículo pretende establecer una ruta crítica propositiva en cuanto a la influencia de la progresividad de la atención a víctimas como derecho humano en el plano nacional, así como su abordaje en cuanto a los estándares internacionales mínimos y las pautas de acción determinadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

³ Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor-investigador titular "C" adscrito al Departamento de Derecho Público del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Fue presidente del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara (2013-2015), Fiscal de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (2015-2018), encargado del Despacho de la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas (2018) y secretario técnico del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en Jalisco (2017-2018). Actualmente se desempeña como Defensor de los Derechos Universitarios de la Universidad de Guadalajara.

⁴ Abogado por la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo por la misma institución. Se ha desempeñado como auxiliar de investigación del Proyecto 216776, denominado "La Proactiva Participación Ciudadana en la Formulación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de Prevención y Seguridad en los Municipios más conflictivos del Estado de Jalisco" (2013-2019). Además, como asesor en el Despacho de la Fiscalía de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (2015-2018). Actualmente se desempeña como enlace operativo representante de la Defensoría de Derechos Universitarios de la Universidad de Guadalajara.

para consolidar esta progresividad, cuyo mejoramiento y efectos irreversibles constituyen el punto de partida y la meta para un respeto a la dignidad humana, la cual se erige como la columna vertebral de los derechos humanos.

La metodología empleada corresponde al análisis y revisión de diversas fuentes bibliográficas; se sustenta, además, en el empleo de herramientas de estudio y trabajo basadas en documentación empírica utilizando el método científico lógico-deductivo y de contraste argumentativo.

Palabras Clave: Derechos Humanos. Progresividad. Atención a Víctimas. Justicia. Derechos de las Víctimas.

I. INTRODUCCIÓN

La progresividad como principio lleva implícitamente en su razón de ser una mejora, un perfeccionamiento en el disfrute de los derechos, el cual no es inmediato sino gradual. Esto es, la progresividad impacta en todo el conglomerado de derechos fundamentales que están reconocidos en el texto constitucional nacional; de acuerdo a lo que determina la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promover los mismos de manera progresiva y gradual (2019).

Para lo que atañe al presente análisis, en materia de atención a víctimas, si bien el Estado mexicano ha adoptado una serie de medidas y transformaciones adecuadas, aún falta una ruta de acción para precisar un equilibrio cuando esta progresividad pudiese afectar la eficacia de otra esfera de derechos reconocidos en y para las víctimas.

En el contexto internacional, los derechos de las víctimas están reconocidos en un amplio espectro de convenciones y tratados internacionales, cuya vinculación, observancia y obligatoriedad depende de la adhesión de los mismos a través de la firma y ratificación por parte de los Estados. Cabe destacar que el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos es de los más consolidados en la promoción y difusión de la cultura del respeto a los derechos humanos en sus múltiples dimensiones, destacando principalmente aquellos que les son reconocidos a las víctimas.

Los derechos de las víctimas no siempre fueron reconocidos, mucho menos positivizados a nivel constitucional; por lo común, eran actores que se encontraban al margen de la situación y de las mismas cuestiones fundamentales, nunca considerados en los procesos de investigación ministerial o en instancias judiciales. De igual forma, la victimización secundaria fue una constante hasta que ésta no fue visibilizada como una violación a derechos humanos y, desde luego, como un daño incrementado a consecuencia del contacto que tenía la víctima con los órganos de justicia (Lovatón, 2009, pág. 217) donde re-experimentan el daño causado y sus efectos repercuten en una deficiente atención.

Dentro de la métrica palpable, el papel central de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos es resultado de reflexiones en donde evolucionan los conceptos estáticos por una nueva forma de concepción y desenvolvimiento de la víctima y migra hacia un rol más activo, lo que proporciona elementos más sólidos para exigir a las autoridades —tanto de la procuración como de la administración e impartición de justicia—, la debida atención y acceso a la reparación integral del daño.

En este tenor, es a partir de las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia de junio de 2008 y en materia de Derechos Humanos de junio de 2011, que los ejes centrales de la política pública en materia de atención a víctimas, investigación y sanción de violaciones a derechos humanos, resarcimiento, reparación integral del daño, ejercicio del derecho a la verdad y esclarecimientos de los hechos, viran hacia una obligatoriedad en el contexto nacional para todas las autoridades, situando a las víctimas como actores principales dentro del procedimiento penal y en tratándose del resarcimiento cuando existan de por medio violaciones a derechos humanos.

II. DELIMITACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL

El principio de progresividad dentro de la esfera de los derechos humanos y la atención a víctimas representa *per se* un considerable marco de referencia donde convergen nuevas narrativas que trascienden al cumplimiento de las obligaciones que tienen los gobiernos a través de las instituciones pertinentes para ello. Las reformas ya citadas trajeron consigo nuevos paradigmas en lo tocante a víctimas,

máxime un cuerpo normativo general dirigido a las víctimas publicado en 2013 que estipula en sus 189 artículos nuevas maneras de establecer contacto, atención y canalización a las víctimas y nuevas instituciones para realzar esta progresividad de reconocimiento en sus derechos humanos.

Como ya se mencionó, la atención a víctimas representa un derecho que es oponible a todas aquellas autoridades competentes, por lo que la destinación de recursos económicos, humanos, de infra y superestructura para fortalecer a las instituciones permite incidir positivamente en una configuración efectiva del estado de derecho. Entre estas nuevas narrativas y conceptos destacan los siguientes:

- a) Obligaciones de carácter inmediato:** consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho (Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, 2018).
- b) Principio de Progresividad:** implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento. Este principio se relaciona de forma estrecha con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados, la “no regresividad” en la protección y garantía de derechos humanos (CNDH, 2018).
- c) Realización progresiva:** significa que los Estados tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos humanos. Ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión (Caso Poblete Vilches y otros vs Chile, 2018).
- d) Reparación integral:** este concepto contempla la acreditación de daños en la esfera material e inmaterial, y el otorgamiento de medidas tales como la investigación de los hechos, la restitución de

derechos, bienes y libertades, la rehabilitación física, psicológica o social, la satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas, garantías de no repetición de las violaciones y la indemnización o compensación por el daño material e inmaterial (Calderón Gamboa, 2013).

- e) **Revictimización:** se refiere a un patrón en el que la víctima de abuso y/o de la delincuencia tiene una tendencia significativamente mayor de ser víctima nuevamente. Se entiende como la experiencia que victimiza a una persona en dos o más momentos de su vida, es decir, la suma de acciones u omisiones que generan en la persona un recuerdo victimizante. Como acciones de prevención a la revictimización se encuentran: el acompañamiento terapéutico, la reconstrucción de redes sociales, diagnósticos y orientación, así como actividades a largo plazo que impliquen el restablecimiento de los derechos de las víctimas (SEGOB, 2015).
- f) **Víctima Directa:** son aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte (Congreso de la Unión, 2013).
- g) **Víctimas Indirectas:** se refieren a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella (Congreso de la Unión, 2013).
- h) **Víctimas Potenciales:** las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima, ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito (Congreso de la Unión, 2013).
- i) **Victimización Secundaria:** será entendida como la acción u omisión institucional que genera un maltrato físico y/o psicológico a las víctimas y/o testigos en el proceso de acceso a la justicia. Las víctimas también pueden experimentar la victimización secundaria por parte del personal del sistema de justicia, lo que se manifiesta en acciones como culpar a la víctima, utilizar lenguaje inapropiado por parte del personal con quien tiene contacto, destinar espacios inadecuados para la recepción de denuncias, formulación de preguntas repetitivas y excesivas por distintos servidores públicos sobre los mismos hechos del delito, entre otras (SEGOB, 2015).

III. MODELO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Este modelo determina todas aquellas medidas y mecanismos de ayuda inmediata, las medidas de asistencia y reparación integral (SEGOB, 2015). Esto a partir del fenómeno victimizante y en respuesta a la debida atención a las víctimas bajo los enfoques de debida diligencia, y el enfoque integrador, diferenciador y especializado. Se erige como el encuadre de los mecanismos y pautas operativas que favorezcan a la coordinación entre todas las instituciones implicadas y su vinculación, a saber:

Ayuda inmediata

Es la prestación de servicios y apoyos a las personas en situación de víctimas de manera oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades de urgencia que tengan relación directa con el hecho victimizante, para atender y garantizar la satisfacción de las necesidades de atención médica y psicológica de emergencia, alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras. Las medidas de ayuda inmediata son:

1. Atención médica y psicológica de emergencia.
2. Medidas de alojamiento, alimentación y aseo personal.
3. Gastos funerarios.
4. Medidas en materia de protección.
5. Transporte de emergencia.
6. Medidas en materia de asesoría jurídica.

Medidas de Asistencia

Se entiende por asistencia al conjunto integrado de mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado orientados a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Las medidas de asistencia serán brindadas a partir de la inscripción de la víctima en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), salvo en el caso de las medidas de salud, asesoría jurídica o de protección que hayan iniciado previamente.

El RENAVI es el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos; éste constituye un soporte fundamental para garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral. Las medidas de asistencia consisten en:

- Educación.
- Salud.
- Procuración y administración de justicia.
- Medidas económicas y de desarrollo.

Reparación Integral

Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones a derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición.

Las medidas de reparación integral serán brindadas a partir de la resolución o determinación de reparación de algún órgano nacional o internacional facultado para resolver sobre dichas medidas. Para esto, es necesario que la persona cuente con la calidad de víctima y esté inscrita en el RENAVI.

Las medidas de reparación integral consisten en:

- Restitución.
- Compensación.
- Rehabilitación.
- Satisfacción.
- Garantías de no repetición.

Medidas de Atención

Son las acciones encaminadas a dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas con el objeto de facilitar su acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral.

A diferencia de las medidas de ayuda inmediata, las medidas de atención se proporcionan durante todo el proceso de atención integral a la víctima y estarán presentes en los tres momentos del Modelo. Son brindadas a partir de la comisión del delito o de la violación de los derechos, o a partir de que las autoridades tengan conocimiento del hecho victimizante hasta la reparación integral. Las medidas de atención consisten en:

- Asesoría jurídica.
- Atención psicosocial.

Incorporación de los Enfoques en el Modelo

Enfoque Psicosocial

Las autoridades deben tomar en consideración que los hechos victimizantes y los impactos traumáticos que estos generan se presentan en un determinado contexto social, por lo que el enfoque psicosocial debe estar encaminado a reconocer ese contexto para integrarlo a la atención que se brinde y evitar enfocarse únicamente en los aspectos subjetivos del impacto del hecho victimizante. Con este enfoque, la atención a las víctimas debe incorporar una visión capaz de fomentar acciones más integrales a fin de promover el bienestar, el apoyo médico, emocional y social de las víctimas estimulando el desarrollo de sus capacidades, su resiliencia y su empoderamiento para la exigibilidad de derechos y recuperación del proyecto de vida.

Enfoque de Género, Diferencial y Especializado

De conformidad con lo que dispone el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en ra-

zón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros; en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

Las autoridades que deban aplicar esta ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación a sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, con discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior de la niñez.

Además, el artículo 7, fracción XXI, de la Ley General de Víctimas considera que las personas en situación de víctima tienen derecho a que las políticas de atención “tengan un enfoque transversal de género y diferencial”.

Enfoque de Derechos Humanos

Perspectiva para dirigir las acciones institucionales y las estrategias de intervención desde las instancias públicas en el cumplimiento a sus facultades y atribuciones. Algunos principios de este enfoque son:

- La materialización real de los derechos.
- La especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad.
- La interdependencia o integralidad de todos los derechos.
- La participación activa de los titulares de derechos.
- La rendición de cuentas de los titulares de obligaciones.

IV. MARCO JURÍDICO

El ordenamiento jurídico mexicano se constituye por una extensiva y especializada legislación. La cuestión de atención a víctimas debe tratarse con la importancia jerárquica normativa desde nuestra norma fundamental que vivifica el derecho a su máxima expresión en la organización política- jurídica mediante la reforma paradigmática de 10 de junio de 2011, en su artículo primero se resalta el explícito recono-

cimiento de los derechos humanos a través de la convencionalidad, pero también la obligación constitucional que tiene el Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos:

(...) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Congreso de la Unión, 1917).

Por su parte, el Artículo 20, apartado C, del mismo ordenamiento señala el catálogo de derechos de las víctimas u ofendidos, de forma específica, resaltan las fracciones primera y tercera, que a la letra determinan:

(...) Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; III Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia (Congreso de la Unión, 1917).

En concordancia el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo 109 señala entre los derechos principales los siguientes:

(...) A contar con información sobre los derechos que en su beneficio existan, como ser atendidos por personal del mismo sexo, o del sexo que la víctima elija, cuando así lo requieran y recibir desde la comisión del delito atención médica y psicológica de urgencia, así como asistencia jurídica a través de un Asesor jurídico; [...] A ser tratado con respeto y dignidad (Congreso de la Unión, 2014).

De igual manera, la Ley General de Víctimas, en su capítulo segundo “De los Derechos de Ayuda, Asistencia y Atención”, menciona en el artículo octavo:

(...) Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación,

aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos.

Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad y la integridad, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley (Congreso de la Unión, 2013).

Esta ley tiene base en un llamado a la autoridad para asegurar de forma íntegra los derechos de ayuda, asistencia y atención que tienen, entre otros, las víctimas. Contiene todo un sistema de interrelación llamado Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que involucra a los tres órdenes de gobierno y a diversos sectores sociales con el objetivo de brindar una esfera proteccionista integral a las víctimas.

En Jalisco, la Ley de Atención a Víctimas, en su artículo segundo, párrafo primero, puntualiza claramente el interés en reconocer los derechos a la víctima y garantizarlos, con una amplitud general que no abarca únicamente la legislación local interna, sino que trasciende las fronteras, para asegurar en lo posible la protección a estas personas, sin discriminación alguna:

Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a sus derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en la Constitución General, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, la Constitución Política del Estado de Jalisco y demás ordenamientos jurídicos que reconozcan derechos humanos (...) (Congreso del Estado de Jalisco, 2014).

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos se tiene la 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, de 29 de noviembre de 1985; 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 resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

El Manual de justicia sobre el uso y aplicación de la declaración de principios básicos de justicia para víctimas de delitos y abuso de poder También cabe destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta constelación internacional jurídica forma un bloque de observancia obligatoria, a fin de lograr la dignificación y el reconocimiento de los derechos de las víctimas De acuerdo con la debida importancia que tiene la asistencia victimológica, para la víctima y su familia, Marchiori nos dice, con una sencilla pero contundente declaración, el objeto de ésta: “[...] atenuar las graves consecuencias que deja el delito en la víctima y en su familia” (Congreso Internacional de Derecho Penal, 2018).

V. LA PROGRESIVIDAD COMO PRINCIPIO Y LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y PROBLEMÁTICA ACTUAL

Los derechos humanos se presentan como un concepto dinámico y su alcance se ha ido expandiendo a lo largo de la historia, lo que se traduce como estas oleadas de derechos llamadas generaciones (Nikken, 2010). Este principio de progresividad estructura una serie de adecuaciones teniendo de base a la dignidad humana, que además puede ser entendida desde dos enfoques: la concepción progresiva y la progresividad operativa.

La primera hace alusión a la evolución que se da dentro de los cuerpos normativos e instrumentos que tutelan derechos humanos a nivel internacional (Galdámez Zelada, 2008), esto es, la fenomenología de protección que se configura en las Declaraciones y en los Tratados, así como las instituciones, organismos y jurisprudencia que tutelan el respeto a derechos humanos, instrumentando a su vez, herramientas y mecanismos para expandir el campo pro dignatario y por consecuencia, también los estándares de protección, que para el caso de las víctimas de delito y de violaciones a derechos humanos representa un eje evolutivo y vinculante para los Estados parte.

La segunda se refiere a la puesta en práctica y al mejoramiento de los estándares, mecanismos y procedimientos que ya fueron implementados previamente. Esto es, la práctica propiamente dicha de la progresividad como un signo propositivo en el avance al reconocimiento de los derechos humanos de las víctimas.

La estructura del sistema jurídico mexicano tiene todos los elementos para establecer, en materia de atención a víctimas, una relación jurídica efectiva, y no caer en dogmatismos jurídicos formalistas, ni tampoco en una teorización cognitiva abstracta; es así que se determinan a continuación las prácticas que han tocado el espectro tangible de la atención a las víctimas y que han sido ejecutadas por la maquinaria estatal:

(...) las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus 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 éste 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 (ONU, 1985).

En este orden de ideas, se puede vislumbrar una aportación de suprema importancia para la atención a víctimas dentro del contexto internacional, al establecerse las consideraciones mínimas enunciativas, más no limitativas, para que una persona sea considerada víctima, que además de denotar esta primera aproximación, se instrumentan las herramientas que tienen para hacer oponible el reclamo ante un derecho violado, o bien, a consecuencia del delito. Esto precisa a fin de reflexionar acerca de la perspectiva integral que debe proteger el Estado cuya tipología de víctima en razón del grado de intervención o participación de ésta en la concreción del hecho victimizante.

Una hoja de ruta establecida y que sirve de sustento para determinar las bases del proyecto de nación, cuyo ideal es el desarrollo de

la sociedad en el pleno respeto a los derechos fundamentales, lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, que en el eje de *Política y Gobierno* contempla la recuperación del estado de derecho y el cambio en el paradigma de seguridad teniendo como bases el pleno respeto a los derechos humanos, la regeneración ética de las instituciones y la sociedad, así como el emprendimiento de cultura de paz (Gobierno de México, 2019). Este último elemento de base destaca la posibilidad de establecer modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y se conceda la pacificación nacional.

Poniendo lo anterior en su justa dimensión, se puede aseverar que muchos de los aspectos trazados en ese plan no han sido implementados ni cumplidos a cabalidad; esto en razón de que los escenarios de violencia han ido a la alza con un recrudecimiento en las tasas de inseguridad, se ha incrementado el número de personas desaparecidas a nivel nacional al igual que la delincuencia organizada, los femicidios y los homicidios; tan solo el mes de marzo se erigió como el más sangriento en lo que va de este 2022 (El País, 2022): Es por ello que urge un replanteamiento estratégico en la cuestión de la seguridad, específicamente de la propuesta de pacificación; de lo contrario, las problemáticas seguirán agravándose.

Como dato adicional, la Ley General de Víctimas publicada en el Diario Oficial de la Federación destacaba en su exposición de motivos:

México vive una creciente inseguridad pública y expansión del crimen organizado que, además de haber incrementado significativamente los delitos depredatorios y las denuncias y quejas por la impunidad que en muchos de ellos se genera, ha propiciado diversas expresiones sociales de hartazgo, inconformidad, dolor, miedo, reprobación e indignación contra la forma en que las autoridades públicas se conducen ante los reclamos legítimos de la sociedad, particularmente de aquellas personas que han sido victimizadas por delitos o violaciones de sus derechos humanos (Congreso de la Unión, 2013).

Por lo que urge una articulación adecuada para una legítima atención a las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, desde el primer contacto que tienen con las autoridades del gobierno, así como con las instituciones y los organismos que tienen la función de protegerlas, proporcionar ayuda, asistencia y atención, derechos

que serán analizados a la luz de la legislación. A nivel nacional, Jalisco también cuenta con una Ley de Atención a Víctimas, la cual señala:

Las víctimas recibirán ayuda oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades, proveyendo artículos de primera necesidad, atención médica y psicológica de emergencia, y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda inmediata se proporcionarán garantizando siempre un enfoque transversal y diferencial, procurando que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad y la integridad recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.

Los servidores públicos deberán brindar información clara, precisa y accesible a las víctimas y sus familiares, sobre cada una de las garantías, mecanismos y procedimientos que permiten el acceso oportuno, rápido y efectivo a las medidas de ayuda contempladas en la presente Ley (Congreso del Estado de Jalisco, 2014).

En materia de víctimas y la progresividad de sus derechos, es necesario analizar la problemática de forma integral, “a nivel nacional por cada 100 mil habitantes y hasta el 2020 hay una prevalencia de 30,601, mientras que en Jalisco hasta 2020, se tiene un índice delictivo de 33,248 por cada 100 mil habitantes” (INEGI, 2022); las víctimas tienen una relación indivisible con la parte de seguridad pública, y esta función está a cargo del Estado según lo consigna el artículo 21 constitucional.

El diseño e implementación de políticas públicas con enfoque especializado y diferenciado para el acceso pleno a la justicia y la actuación para brindar atención integral a las víctimas puede generar un efecto inverso al deseable, es decir, en lugar de ser las instituciones estatales un empoderador para que la víctima supere su condición, son ellas mismas a través de sus intervinientes las que victimizan.

Lo anterior quiere decir que el proceso violatorio de derechos se institucionaliza, por lo que es imperativa una sensibilización profunda que pueda cambiar prácticas inoportunas e inadecuadas. Como se

aprecia, también es un fenómeno multifactorial, pues la falta de recursos humanos y financieros obstaculiza, en gran medida, una atención eficiente e inmediata.

La ausencia de instrumentos jurídicos en la procuración de justicia es crucial, pues impide consagrar todas las pretensiones morales con la fuerza del derecho, lo cual es inaceptable en un Estado democrático. Constituye una justa reclamación para las víctimas del delito, ya que el tiempo para su rehabilitación es medido por la justicia al reconocer que puede quedar impreso para toda la vida el hecho victimizante.

La deficiente atención brindada, la perspectiva de inseguridad y desconfianza en el gobierno, constituyen un riesgo en los valores, principios y derechos dentro y fuera del territorio; asimismo, las garantías fundamentales, como la de una expedita impartición de justicia, pronta, completa e imparcial, se hacen efectivas plenamente con un acompañamiento que proporcione ayuda, asistencia y atención para fortalecerlas y que logren sobreponerse a las necesidades urgentes, con mecanismos ágiles y sencillos que sirvan para restablecer los derechos y coadyuven a alcanzar una vida digna.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la progresividad implica el compromiso de los Estados en estatuir nuevas providencias tanto a nivel interno como a través de la cooperación internacional para consolidar el avance progresivo de los derechos humanos (Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos. En qué consisten, 2012). Es decir, avanzar gradual pero constantemente no solo en el reconocimiento de los mismos, sino en su efectiva aplicación y no retroceso.

Asimismo, la progresividad en materia de atención a víctimas y de derechos humanos representa la no regresión en los derechos ya reconocidos, y por ende, ya adquiridos. Esto implica un mejoramiento gradual en la atención a víctimas, en la efectividad de los procedimientos institucionales y de mejora, así como el avance en las políticas públicas que procure el bienestar.

VI. CONCLUSIONES

La progresividad en materia de derechos humanos y la atención a víctimas representa desafíos de gran calado para México como país, por lo que la interoperatividad institucional para una mejora en el

tratamiento, atención y canalización a las víctimas será un excelente punto de partida que incida positivamente en la observancia del modelo de atención victimal.

La capacitación a servidoras y servidores públicos sobre todo en el tema que se analizó, así como en la implementación y buen uso de los recursos tecnológicos, permitirá un afianzamiento de las políticas públicas en materia de atención a víctimas, adoptando buenas prácticas y mejoras en los estándares de atención victimológica, lo que establecerá la garantía de progresividad y no regresividad.

La atención que reciben las víctimas es un asunto trascendente, así como un tema de gran sensibilidad que involucra a los poderes públicos y a las instituciones de gobierno, así como a toda autoridad para que se respeten los derechos en sus respectivas competencias, por lo que el fortalecimiento del modelo de atención no solo a nivel nacional sino sobre todo, a nivel de entidades federativas, se considera puede ser un factor decisivo para que las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos sean en todo momento personas reconocidas en sus derechos y éstos no se vean violentados de ninguna manera.

De ser un actor no visibilizado a tener un rol fundamental dentro de los procesos penales así como del esclarecimiento a violaciones a derechos humanos, las víctimas hoy en día requieren de un rediseño institucional que consolide la ruta de acción ante las nuevas amenazas, violencia e inseguridad, máxime que la pandemia causada por SARS-CoV2, recrudesció aún más el ciclo de violencia, llevándolo ahora hasta el núcleo de los hogares.

VII. FUENTES DE CONSULTA

Calderón Gamboa, J. (2013). *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. Recuperado el 06 de Junio de 2022, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf>

Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Agosto de 2018).

Caso Poblete Vilches y otros vs Chile (Corte Interamericana de Derechos Humanos 08 de Marzo de 2018).

CNDH. (2018). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

Congreso de la Unión. (05 de Febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 02 de Junio de 2022, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Congreso de la Unión. (09 de Enero de 2013). *Ley General de Víctimas*. Recuperado el 09 de Junio de 2022, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

Congreso de la Unión. (05 de Marzo de 2014). *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Recuperado el 19 de Junio de 2022, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf

Congreso del Estado de Jalisco. (27 de Febrero de 2014). *Ley General de Atención a Víctimas*. Recuperado el 13 de Junio de 2022, de <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/14892>

El País. (20 de Abril de 2022). Marzo, el mes más sangriento del año y el baile de las cifras de muerte. *El País*.

El principio de progresividad de los derechos humanos, Tesis 2a./J. 35/2019 (10a.) (Suprema Corte de Justicia de la Nación Marzo de 2019).

Galdámez Zelada, L. (2008). La Progresividad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte*, 139-158.

Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado el 08 de Junio de 2022, de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

INEGI. (2022). *Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes*. Obtenido de Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

Lovatón, D. (2009). CoIDH. *Revista IIDH*(50), 438. Obtenido de Atención integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Algunos apuntes desde la victimología: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25535.pdf>

Marchiori, H. (2018). Congreso Internacional de Derecho Penal. *Los procesos de victimización. Avances en la asistencia a víctimas*. Ciudad de México.

Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista*, 55-141.

ONU. (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos*. Recuperado el 07 de Junio de 2022, de ONU: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse#:~:text=Acceso%20a%20la%20justicia%20y%20trato%20justo&text=Las%20v%C3%A1ctimas%20ser%C3%A1n%20tratadas%20con,dispuesto%20en%20la%20le> Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos. En qué consisten, Amparo en Revisión 184/2012 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2012).

SEGOB. (04 de Junio de 2015). *Modelo Integral de Atención a Víctimas*. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5395286&fecha=04/06/2015#gsc.tab=0

Capítulo 3

Progresividad de los derechos
humanos y gasto público

Progresividad de los derechos humanos y gasto público

MANUEL JORGE CARREÓN PEREA⁵

RESUMEN

La recepción de México hacia los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y sobre todo del de progresividad, han sido de suma importancia debido a que, a nivel nacional, hay un aumento gradual de las quejas por violaciones a los derechos humanos que se presentan ante los organismos de protección. Como bien se sabe, es indispensable recibir recursos financieros suficientes para poder funcionar y operar; en el caso de los organismos encargados de la protección de derechos humanos, los recursos financieros se utilizan para que se aseguren que las labores de protección, promoción, prevención e investigación puedan concretarse. Cada estado de la República se encuentra en diferentes situaciones con respecto al presupuesto; algunos presentan aumento, otros disminuciones y algunos no presentan cambio alguno; la reducción de estos recursos puede limitar las acciones que llevan a cabo las comisiones de derechos humanos.

Palabras Clave: Derechos humanos, progresividad, gasto público, organismos de protección, recursos financieros.

⁵ Director de Investigación del INACIPE y Consejero de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

1. INTRODUCCIÓN

Un documento es fundamental para iniciar todo. Algunos enunciados escritos a manera de artículos pueden transformar el mundo. Si se tiene duda de ello, basta con observar el papel que ha tenido para la cultura jurídica de occidente *la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948.

A partir de la *Declaración* se articula la narrativa contemporánea de los derechos fundamentales⁶, los cuales están en constante desarrollo con respecto a sus titulares —a quienes se adscriben— y a su objeto —el bien jurídico que protegen— tanto así que “(...) han llegado a definir las aspiraciones más elevadas de los movimientos sociales y las entidades políticas —estatales e interestatales—, evocando esperanzas y motivando a la acción” (Moyn, 2015).

La recepción en México del discurso de los derechos humanos fue tardía y no sin complicaciones. Un caso que puede resultar significativo de lo sostenido en el párrafo previo es el del reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) el 16 de diciembre de 1998, muchos años después de otros países que sufrieron dictaduras militares en las décadas de los 70 y 80 del siglo XX; tal es el caso de Argentina, El Salvador, entre otros países. A continuación, se presenta un cuadro que refleja el año en que diversos Estados americanos aceptaron la competencia de la CoIDH:

Año	Países que adoptaron la competencia de la CoIDH
1981	Honduras, Perú y Venezuela
1984	Argentina y Ecuador
1985	Colombia y Uruguay
1987	Guatemala y Suriname

⁶ En este texto se hará uso indistinto de los vocablos *derechos fundamentales* y *derechos humanos*, al considerar que en la práctica no tiene sentido hacer esta diferencia. Para mayor referencia, se sugiere la revisión del artículo Carreón Perea, Manuel Jorge, “Hacia una concepción práctica del concepto de derechos humanos”, en *Pensamiento Jurídico Contemporáneo*, Número 1, enero – junio 2022.

Año	Países que adoptaron la competencia de la CoIDH
1990	Chile y Panamá
1991	Nicaragua y Trinidad y Tobago
1993	Bolivia y Paraguay
1995	El Salvador
1998	Brasil y México
1999	República Dominicana
2000	Barbados

Un ejemplo adicional es que tuvo que pasar más de una década después del año 2000 para que en el país fueran reconocidos los derechos fundamentales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Lo anterior gracias a la reforma de 10 de junio de 2011, la cual erróneamente ha sido catalogada como paradigmática por algunas voces, tal vez por el desconocimiento de lo que significa la voz *paradigma* (Kuhn, 2015).

Lo que es cierto y, por ende, necesario de apuntar, es que la modificación constitucional aludida trajo consigo cambios importantes en materia de derechos humanos en el ámbito político y jurídico nacional, de los cuales resaltan los que se enlistan a continuación:

- a.** Reconocer los derechos humanos al integrar este concepto en la redacción constitucional, así como el de persona como sujeto titular de los derechos, con lo cual;
- b.** Orientar la política interior y exterior para asegurar y garantizar los derechos de todas las personas.
- c.** Incluir criterios hermenéuticos aplicables a los derechos fundamentales como lo son los principios interpretación conforme y pro persona. Estos, en conjunto con el principio de máxima publicidad aplicable al derecho de acceso a la información pública gubernamental, sirven para interpretar los derechos.

- d. Definir obligaciones generales —respetar, proteger, garantizar y promover— y específicas —prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos—. La reparación del daño, debemos recordar, comprende cinco medidas: no repetición, rehabilitación, restitución, compensación y satisfacción.
- e. Especificar los principios aplicables en materia de derechos humanos que son interdependencia, universalidad, indivisibilidad y progresividad.

De los anteriores puntos, el último reviste interés para el presente trabajo, dado que es menester elaborar estudios sobre cómo deben adoptarse los principios más allá de las teorías que se proponen desde la academia. Estas últimas son importantes, pero también lo es la forma en cómo se aplican y la función que tienen en el desarrollo de los derechos humanos.

Este escrito persigue la siguiente finalidad: vincular el principio de progresividad de los derechos humanos con el presupuesto asignado a los organismos constitucionales autónomos de protección a los derechos humanos. Para lograrlo, desarrollamos el siguiente esquema: en primer lugar, analizaremos el principio de progresividad. Acto seguido trabajaremos sobre los organismos de protección a los derechos humanos en México. Posteriormente se analizará el presupuesto que les han asignado a estas instituciones durante el período 2011-2020. El trabajo concluirá con una reflexión sobre cómo se vincula el principio de progresividad con el presupuesto asignado a los citados organismos.

2. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

La literatura académica en materia de derechos humanos es vasta, pero comienza a ser reiterativa, esto es, a repetir lo que cierto autor o autora han dicho sobre un tema. Esto sucede con la idea de *principios* que rigen a este tipo de derechos, la cual fue desarrollada con amplitud por Sandra Serrano y Daniel Vázquez en su artículo *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*. A la postre fue robustecido y dio paso al libro *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. En este, la y el autor mencionado elaboran una propuesta sobre cómo entender los principios incluidos en la Constitución

a partir de la reforma constitucional de derechos humanos de 10 de junio de 2011. Los principios, a los que nos hemos referido en el apartado anterior, consisten en lo siguiente:

Principio	Contenido
Universalidad	<p>Posee una doble naturaleza. Por una parte, conlleva la noción de que todas las personas, sin excepción alguna, son titulares de los derechos humanos, por lo cual no vale apelar a cuestiones como la nacionalidad para restringir o limitar el ejercicio de los mismos. Por otra, puede ser considerado desde una perspectiva más profunda, que implica que toda persona no sólo es titular de los derechos, sino que debe ser capaz de ejercerlos o exigirlos, lo cual conlleva la responsabilidad por parte de las autoridades de hacer esto posible.</p>
Interdependencia	<p>Los derechos humanos no se encuentran disociados, sino que guardan una estrecha relación unos con otros, lo que implica que necesariamente el ejercicio de un derecho impacta en el ejercicio de otros; de la misma forma, la violación o afectación de un derecho impacta de manera inmediata en otros.</p>
Indivisibilidad	<p>Aun cuando parte de la doctrina especializada en la materia habla sobre “generaciones de derechos”, ello no quiere decir que exista una jerarquización de los mismos, ya que todos los derechos humanos se encuentran en un mismo nivel al formar una unidad cohesionada, es decir, ninguno es más importante que otro, por lo cual, las autoridades deben vigilar su cumplimiento sin brindar mayor importancia a algunos derechos. No obstante lo anterior, debemos reconocer el hecho de que si bien las autoridades tienen que dar el mismo trato a los derechos, en el contexto personal cada sujeto puede presentar una valoración que atienda a las necesidades específicas de las personas; es decir, alguien posiblemente brinde mayor valor a los derechos políticos que a los culturales, pero se trata de una posición subjetiva e individual que no necesariamente compartirán todos.</p>

Tabla 1 obtenida del libro *Manual de Derechos Humanos*, de Manuel Jorge Carreón Perea, pp.21 y 22.

Una vez vistos los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, toca el turno de abordar el de progresividad. En palabras de Serrano y Vázquez, éste puede ser entendido de la siguiente manera:

La progresividad involucra tanto gradualidad como progreso. La primera se refiere a que la efectividad de los derechos no se logrará de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. El progreso evidencia que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes.

(...)

Además, el principio de progresividad supone la obligación de los Estados de crear indicadores para verificar el avance progresivo del ejercicio de los derechos (Serrano & Vázquez, 2013).

Esta definición es coincidente con la sostenida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para la cual el principio de progresividad de los derechos fundamentales se traduce como “(...) el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2022).

El principio de progresividad también ha sido definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis con número de registro digital 2019325, de la siguiente manera:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva

de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección **y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.**

Humberto Nogueira Alcalá tiene una visión distinta sobre este principio, al sostener que implica “(...) aplicar siempre la disposición más favorable a los derechos de las personas, por lo que siempre debe aplicarse aquel instrumento que en mejor forma garantice el derecho, no importando si la mayor garantía se encuentra en la norma interna del Estado o en la norma de derecho internacional de los derechos humanos” (Nogueira, 2018).

Es preciso señalar que la definición de Nogueira contrasta con las vertidas previamente y no me adhiero a ella. Se muestra con el propósito de visibilizar que caben muchísimas definiciones, pero considero que la vertida por la SCJN es la más adecuada para los propósitos del presente escrito.

En las entidades federativas, a partir del 2011, se comenzó a llevar a cabo un proceso de homologación del contenido de sus respectivas cartas fundamentales con el contenido de la Constitución General de la República, en lo que concierne al reconocimiento de los derechos humanos. Una gran parte de ellas incluyeron —con ligeras variantes atendiendo al ámbito de competencia estatal— la redacción de los párrafos primero, segundo y tercero de la CPEUM.

Así, la mayor parte de las Constituciones Estatales incorporaron en su contenido los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad a excepción de Chiapas, Chihuahua, Morelos y Sonora. A continuación, podemos ver una tabla que da cuenta de lo sostenido:

Entidad	Principios reconocidos	Artículo constitucional
Aguascalientes	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	2
Baja California	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	7, apartado A
Baja California Sur	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	7
Campeche	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	89
Coahuila	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y no regresividad	7
Colima	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	1
Chiapas	No	No
Chihuahua	No	NA
Ciudad de México	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad integralidad, progresividad y no regresividad	4B
Durango	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	2
Guanajuato	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	1
Guerrero	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	4
Hidalgo	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	4
Jalisco	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	4
México	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	5
Michoacán	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	1
Morelos	No	NA

Entidad	Principios reconocidos	Artículo constitucional
Nayarit	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	7
Nuevo León	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	1
Oaxaca	Universalidad, interdependencia, pluriculturalidad y progresividad	1
Puebla	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	7
Querétaro	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	2
Quintana Roo	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	12
San Luis Potosí	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	7
Sinaloa	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	4 Bis
Sonora	No	NA
Tabasco	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	2
Tamaulipas	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	16
Tlaxcala	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	14
Veracruz	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y prevención temprana de los problemas del desarrollo	4
Yucatán	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e igualdad	2
Zacatecas	Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad	21

Tabla 2 Elaboración propia con información de las Constituciones Estatales.

Como podemos observar, algunos estados de la República incluyen más principios que rigen a los derechos humanos que los cuatro

contenidos en el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional. Sin embargo, para este trabajo nos interesa el caso de Coahuila y de Ciudad de México. Ello responde a que en ambos casos se añade un principio que se encuentra vinculado con la progresividad: nos referimos al principio de no regresividad.

Más que un principio independiente, la no regresividad debe ser entendida como un aspecto o modalidad de la progresividad que establece que el grado de tutela para el ejercicio de un derecho no debe disminuirse. Esta idea ha sido sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diferentes tesis⁷.

Nogueira Alcalá, al cual ya me he referido en párrafos previos, postula un principio similar: la irreversibilidad. En sus términos consiste en lo siguiente: “(...) es una característica fundamental de los derechos humanos, que consiste en la imposibilidad de desconocer la condición de un derecho como inherente a la persona humana, una vez que el Estado lo ha reconocido (...)” (Nogueira, 2018).

3. LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Los organismos autónomos de protección a los derechos humanos en México cuentan con una historia breve en relación con otras figuras jurídicas dedicadas a la salvaguarda de tales derechos. Elevados a rango constitucional en 1992 merced a la reforma al artículo 102 de la CPEUM, sus 30 años de existencia palidecen frente a otras figuras jurídicas que se enfocan en la protección de derechos y las cuales tienen una historia más larga, por ejemplo, el amparo.

Los organismos de protección de los derechos humanos adquirieron la forma del *Ombudsman* escandinavo y no otra más acorde a nuestra tradición histórica y constitucional como el *Juicio de residencia*, en gran medida debido al impulso de Jorge Carpizo, quien fuera el primer titular de este organismo en el sexenio del expresidente Carlos Salinas de Gortari, tomando como base los procedimientos implementados por la *Defensoría de los derechos universitarios* que don Jorge Carpizo instauró en la Universidad Nacional Autónoma de México.

⁷ Las cuales pueden ser consultadas en los siguientes registros digitales: 2009992, 2015608, 2016957

Actualmente, en el país se cuenta con un organismo de protección a los derechos en cada una de las 32 entidades federativas del país, a la cual debemos añadir la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales se encargan de la promoción, protección, salvaguarda, difusión e investigación. Sus funciones principales se consagran en el párrafo B del artículo 102 de la CPEUM.

En el lenguaje coloquial, los organismos que hemos venido trabajando tienden a nombrarse como *Comisiones de Derechos Humanos*, lo cual es incorrecto dado que no todas las instituciones adoptan esta denominación. En Oaxaca, por ejemplo, se denomina *Defensoría de los Derechos Humanos de los Pueblos de Oaxaca*. En Querétaro el organismo recibe el nombre de *Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro*. Finalmente, en Aguascalientes se conformó como *Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes*. Cabe aclarar que la denominación es lo menos importante, ya que ello no limita o afecta su función.

Sus funciones, así como la regulación de su estructura básica, se encuentran tanto en las constituciones locales como en las leyes de cada uno de los organismos a nivel estatal. Es preciso señalar que cada una de ellas cuenta con un Consejo Honorario que funge como máximo órgano de gobierno. “El número de integrantes que lo conforman varía en cada entidad federativa. El nombramiento de las personas consejeras sigue un procedimiento similar al de la persona titular (...)” (Carreón Perea, 2022).

En algunos de los Consejos se establece la paridad de género entre sus integrantes, es el caso de los organismos de Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

De las diferentes funciones que tienen a su cargo los organismos multicitados, dos destacan de entre las demás: la atención de quejas por presuntas violaciones de derechos humanos, así como la emisión de recomendaciones públicas no vinculatorias. A ellas se podría añadir la posibilidad de interponer acciones de inconstitucionalidad, función que es más de naturaleza judicial que administrativa.

En lo que respecta a las quejas, su recepción y atención se ha posicionado como la función primordial de los organismos de protección a los derechos humanos por ser un mecanismo que tiene la ciudadanía para proteger su dignidad. Pueden ser presentadas por cualquier persona a partir de mecanismos accesibles a la ciudadanía como co-

reco electrónico, vía telefónica o de manera presencial, siempre y cuando se aleguen hechos presuntamente violatorios de derechos humanos. Sobre estas últimas conductas, vale la pena recordar la definición que se contempla en el artículo 6, fracción XIX de la Ley General de Víctimas en la cual se asienta la siguiente definición:

Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

En los últimos años, específicamente en el período 2011-2020, se presentó un aumento del número de quejas que atienden los organismos de protección de los derechos humanos a nivel nacional, como podrá observarse en la siguiente tabla:

Quejas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Aguascalientes	385	352	358	395	397	344	393	387	430	362	3,803
Baja California	S/D	1,537	1,972	1,791	1,921	2,327	2,689	2,326	2,643	1,891	19,097
Baja California Sur	403	322	313	365	S/D	575	550	542	366	183	3,619
Campeche	310	346	291	310	218	244	305	315	278	223	2,840
Chiapas	1,559	1,652	1,805	1,104	861	890	1,001	1,339	1,358	1,014	12,583
Chihuahua	1,005	1,311	1,345	1,459	1,408	1,123	1,218	1,328	1,348	863	12,408
Coahuila	610	664	1,081	1,480	1,562	1,668	1,812	2,237	2,014	1,647	14,775
Colima	460	716	903	862	616	484	509	472	612	465	6,099
Durango	746	677	862	611	855	962	1,052	1,017	1,103	697	8,582
Estado de México	5,838	6,769	7,809	9,192	9,239	8,198	8,527	8,151	10,079	8,518	82,320
Guanajuato	1,012	1,194	1,075	1,220	1,158	1,022	1,062	924	1,188	744	10,599
Guerrero	1,008	1,101	1,054	962	962	697	560	709	795	495	8,343
Hidalgo	1,042	1,443	1,335	1,309	1,508	1,423	1,433	1,479	1,756	1,033	13,761
Jalisco	5,775	11,001	9,345	12,069	15,329	12,830	8,827	7,922	10,913	9,627	103,638

Quejas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Michoacán	2,232	3,488	3,132	3,125	2,542	2,323	2,387	2,324	1,437	1,661	24,651
Morelos	484	606	839	1203	989	1007	516	496	534	471	7,145
Nayarit	674	676	484	442	487	440	467	575	584	355	5,184
Nuevo León	570	605	854	716	731	1111	1274	1298	1524	984	9,667
Oaxaca	2,702	2,959	3,140	2,738	2,992	3,412	3,294	3,317	3,381	2,646	30,581
Puebla	1424	1677	1615	1757	1450	1323	1523	1447	1800	5767	19,783
Querétaro	415	392	554	508	286	130	407	657	797	562	4,708
Quintana Roo	1498	1367	1611	1618	1751	1424	1541	1561	1937	1587	15,895
San Lú Potosí	456	499	771	1,256	1,283	1,564	885	849	986	684	9,233
Sinaloa	S/D	758	795	590	544	358	397	355	604	352	4,753
Sonora	2051	1893	1776	1812	1636	1459	1312	1356	1540	1182	16,017
Tabasco	1,475	1,112	1,288	1,657	1,068	1,245	1,102	1,268	1,264	360	11,839
Tamaulipas	752	839	677	1,309	1,323	1,023	982	1,082	415	689	9,091
Tlaxcala	401	546	452	385	285	227	219	279	299	235	3,328
Veracruz	S/D	646	777	805	874	1054	1119	1260	1509	996	9,040
Yucatán	414	353	421	386	334	333	386	330	446	341	3,744
Zacatecas	647	801	786	792	831	752	528	532	682	596	6,947
Ciudad de México	7,635	8,129	8,652	8,338	8,437	8,196	8,812	11,134	9,612	7,334	86,279
TOTAL	43,983	56,431	58,172	62,566	63,877	60,168	57,089	59,268	64,234	54,564	580,352
CNDH	7344	8109	6488	6550	7881	7658	6697	6420	8465	8976	74,588

Tabla 3 Elaboración propia con datos obtenidos de los informes anuales de cada organismo.

Las cifras anteriores son interesantes por diferentes motivos. A continuación, realizaremos una breve explicación de los dos hallazgos que se consideran más relevantes:

- a. Existe una tendencia al alza de las quejas por violaciones a los derechos humanos del año 2011 al 2019. En el año 2020 disminuyeron, en gran medida, por lo acontecido con la pandemia del SARS-COV2 y las medidas de confinamiento implementadas por las autoridades administrativas del país. El mismo caso lo podemos notar en la incidencia delictiva, toda vez que las cifras reportadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) nos muestra que de 2015 a 2019 se presentó un

alza constante del número de delitos en el país, reduciéndose en 2020 y volviendo a repuntar en 2021⁸.

- b.** Los años 2019 (con 64 234) y 2015 (con 63 877) son los que reportan un mayor número de quejas a nivel nacional, mientras que 2011 (con 43 983) y 2020 (con 54 564) los que menos registraron en el período analizado.

Dar trámite a los expedientes de quejas lleva un proceso administrativo que posee diversas formas de terminación. Una de ellas es la emisión de un instrumento recomendatorio el cual, como he señalado, es público y no vinculatorio de acuerdo con la Constitución General de la República.

Si bien no poseen un valor sancionador o coactivo, las Recomendaciones que emiten los organismos de protección a los derechos humanos son instrumentos valiosos para que las personas accedan a la justicia, a la par de hacer visibles las falencias de las dependencias gubernamentales, legisladoras y legisladores, así como autoridades judiciales, en su labor de garantizar los derechos humanos de las personas. En palabras de Raymundo Hernández:

Las recomendaciones que emite la CNDH, así como otros mecanismos incluidos en la esfera de competencia de la institución, suelen ser ubicadas dentro del ámbito de la llamada *jurisdicción constitucional de la libertad* y caracterizadas como una *garantía institucional de los derechos humanos*, específicamente como un medio de protección no jurisdiccionales de los mismos. Las recomendaciones, así como otras atribuciones importantes de la Comisión, forman parte de los *instrumentos de defensa de la Constitución*. Si bien no son propiamente medios de control de la constitucionalidad, las recomendaciones sí son *mecanismos de protección de la Constitución en lo relativo a derechos humanos*, incluso, la figura misma del *Ombudsman* es considerada por diversos tratadistas como una *garantía constitucional*, objeto de estudio del llamado Derecho Procesal Constitucional (Espinoza, 2016).

⁸ A continuación, se presentan las cifras por año de las carpetas de investigación registradas por el SES-NSP, para que la persona lectora tenga un mejor marco de referencia:

2015 – 1657 803
 2016 – 1761 830
 2017 – 1939 497
 2018 – 1989 930
 2019 – 2069 788
 2020 – 1841 141
 2021 – 2044 122

Para finalizar este apartado, es preciso mencionar no sólo los organismos constitucionales autónomos de protección a los derechos humanos que tienen como fin último la salvaguarda de tales derechos. Puedo asegurar que toda institución o dependencia pública dirige su actuar para proteger y garantizar los derechos fundamentales, aunque su objeto sea diverso. Algunos ejemplos lo podemos encontrar en instancias como la Secretaría de Salud, la cual enfoca sus actividades en la promoción y protección de la salud. Las Fiscalías o Procuradurías de Justicia en lo concerniente a la protección de los derechos de las víctimas del delito y tutela de los derechos de las personas imputadas, por ejemplo.

4. GASTO PÚBLICO Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Como señalamos en el apartado anterior, no sólo los organismos de protección a los derechos humanos tienen como objetivo la salvaguarda de los derechos, al ser una función general del Estado mexicano y, por ende, de sus instituciones, ya sean del poder judicial, ejecutivo, legislativo o de otros organismos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En el caso de los multicitados organismos de protección a los derechos, su función está enfocada en promover una cultura que favorezca el ejercicio, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos fundamentales de todas las personas, teniendo en la recepción, atención y seguimiento de quejas una de sus principales funciones. Para lo anterior es indispensable que cuenten con recursos asignados para realizar sus funciones, dado que las instituciones y los derechos requieren de recursos financieros. En palabras de Stephen Holmes y Cass Sunstein:

La libertad personal, tal como la experimentan y aprecian, presupone cooperación social administrativa por funcionarios gubernamentales.

A la verdad evidente de que los derechos dependen de los gobiernos, es preciso agregar un corolario lógico y rico en implicaciones: los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyos públicos. Esto es

tan cierto para los derechos antiguos como para los nuevos, para los de los estadounidenses antes del New Deal de Franklin Delano Roosevelt como después. Tanto el derecho al bienestar como a la propiedad privada tienen costos públicos. El derecho a la libertad de contratar supone costos, no menos que la atención médica, el derecho a la libertad de expresión o a una vivienda decente. Todos los derechos reciben algo del tesoro público (Holmes, 2015).

Toda institución o dependencia gubernamental debe recibir recursos financieros suficientes para poder funcionar y operar. A partir de tales recursos se pagan nóminas, servicios —electricidad, internet, agua, limpieza—, infraestructura o cualquier otra necesidad que sea indispensable. Todo lo anterior es aplicable a los organismos de protección a los derechos humanos, ya que de esta manera se asegura que las labores de protección, promoción, prevención e investigación puedan concretarse.

Existe un punto adicional por el cual es importante el presupuesto que se les asigna a las Comisiones de Derechos Humanos: la autonomía de gestión. El que posean recursos propios y puedan utilizarlos conforme a sus programas de trabajo, garantiza que no se encuentren sujetos a las presiones de los poderes públicos, principalmente de la rama ejecutiva y legislativa de gobierno.

La importancia de lo anterior se hace patente en la redacción de los párrafos cuarto y quinto del apartado B del artículo 102 constitucional, los cuales poseen la siguiente redacción:

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

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

Como puede advertirse, el párrafo cuarto de la CPEUM contempla la autonomía presupuestaria del *Ombudsman* Nacional. En el caso de las entidades federativas, los ordenamientos locales han incluido en sus Constituciones locales una redacción similar. A continuación, muestro algunos ejemplos.

En el período del 2011 al 2020, podemos observar que los recursos que son asignados por las legislaturas de los estados a estos organis-

mos han tenido un aumento significativo, lo cual resulta benéfico para sus fines y propósitos, pero en ciertas entidades el presupuesto ha sido menor en ciertas anualidades, no manteniéndose una tendencia a la alza.

Entidad	Artículo	Redacción
Aguascalientes	62	<p>La Comisión Estatal de Derechos Humanos es el órgano garante de la protección de los derechos humanos en el Estado de Aguascalientes, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; conocerá de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal que viole derechos humanos; así mismo, formulará recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas (...)</p>
Hidalgo	9 Bis	<p>La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y podrá decidir sobre su organización interna y funcionamiento, en los términos que disponga la Ley, cuyo objeto es la protección, defensa, estudio, investigación, promoción y difusión de los derechos humanos, así como el combate a toda forma de discriminación, su patrimonio será inembargable y su presupuesto irreductible.</p> <p>La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, en el desempeño de sus atribuciones, en el ejercicio de su autonomía y del ejercicio de su presupuesto anual, no recibirá instrucciones o indicaciones de institución o servidor público alguno (...)</p>
Michoacán	96	<p>La protección y defensa de los Derechos Humanos es una función estatal que se realiza a través de un organismo constitucional autónomo, tanto presupuestal y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos (...)</p>

Entidad	Artículo	Redacción
Puebla	142	La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Estará dotado de autonomía operativa, de gestión, decisión y presupuestaria; conocerá de quejas presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos, por acción u omisión, cometidas por parte de autoridades locales de naturaleza administrativa, o de cualquier otro servidor público, con excepción del Poder Judicial del Estado (...)
Yucatán	74	Se establece un Organismo Público Autónomo denominado Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargada de la protección, defensa, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos. La Ley garantizará el carácter público, apartidista, transparente, expedito e independiente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, cuyo presupuesto no podrá ser disminuido respecto al del año inmediato anterior y se fijará anualmente (...)

Tabla 4 Elaboración propia con información de las Constituciones Estatales.

En la siguiente tabla puede apreciarse el comportamiento del presupuesto asignado por los congresos locales a cada organismo de protección de los derechos humanos, señalando el aumento de presupuesto que han tenido partiendo del monto asignado en 2011 y en 2020, así como las ocasiones en que se ha presentado una asignación menor de presupuesto con respecto al ejercicio presupuestal previo.

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Aumento
Aguascalientes	14,204,000	14,204,000	14,204,000	14,354,000	15,287,000	15,274,000	18,134,000	18,387,000	19,072,000	19,671,000	38.48
Baja California	32,224,702	38,135,937	34,851,015	34,851,015	34,851,015	37,851,015	37,851,015	42,583,217	46,841,161	42,157,055	30.82
BCS	5,880,505	6,380,505	6,380,505	6,470,189	9,405,137	7,992,336	9,384,283	9,384,283	11,384,283	11,384,283	93.59
Campeche	18,123,301	21,739,330	22,527,600	22,812,151	24,496,515	28,180,879	26,966,281	27,775,067	28,348,412	30,698,744	69.38
Chiapas	29,507,703	56,879,183	56,879,183	59,621,162	60,499,603	62,922,628	50,777,684	49,147,553	49,861,829	50,247,869	70.28
Chihuahua	25,766,205	35,076,184	43,459,946	50,766,456	42,004,631	45,006,880	46,694,039	52,763,395	57,851,372	76,959,319	198.68
Cdmx	281,364,357	286,364,357	303,790,957	315,335,013	331,948,414	375,420,160	418,699,671	435,447,554	435,447,554	435,447,554	54.76
Coahuila	23,163,000	22,280,000	22,418,000	23,178,000	25,333,000	33,059,234	39,857,710	38,511,751	38,511,751	38,511,751	66.26
Colima	6,359,264	6,613,634	6,878,179	6,878,179	6,878,180	6,878,180	7,500,000	9,500,000	9,500,000	9,500,000	49
Durango	12,000,000	14,755,500	15,419,484	15,764,484	19,552,708	22,484,880	23,609,124	24,946,608	25,761,596	22,348,700	86.23
Edomex	98,584,000	129,000,632	133,000,000	137,655,001	141,784,651	146,033,899	184,988,468	247,057,616	286,570,756	290,864,805	195.04
Guanajuato	60,444,993	86,962,810	77,308,419	83,038,715	85,605,734	87,747,945	91,249,329	102,212,167	111,234,311	117,881,220	95.02
Guerrero	42,938,100	44,748,100	46,985,500	47,500,000	47,737,500	48,943,211	49,971,018	53,468,989	75,840,404	82,340,404	91.76
Hidalgo	25,446,363	29,602,836	30,241,954	34,348,071	32,677,675	34,273,450	34,804,714	37,489,393	38,970,749	47,818,428	87.91
Jalisco	92,575,420	118,152,400	123,839,000	137,384,043	137,806,199	141,760,384	141,760,384	151,013,196	148,563,853	148,563,906	60.47
Michoacán	40,327,747	47,300,000	49,549,662	39,486,868	39,548,348	64,999,603	69,039,215	74,403,238	83,876,003	86,500,000	114.49

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Aumento
Morelos	14,500,000	14,500,000	14,500,000	14,500,000	14,500,000	14,500,000	14,500,000	14,500,000	15,803,000	15,803,000	8.98
Nayarit	14,000,000	14,420,000	14,924,700	15,372,441	15,833,614	16,367,207	17,392,500	17,392,500	17,914,275	17,914,275	27.95
Nuevo León	32,475,900	48,475,900	53,323,490	53,323,490	55,536,415	60,092,308	60,092,308	61,895,077	67,751,930	69,784,488	114.88
Oaxaca	26,041,000	26,041,000	40,604,284	40,604,284	40,604,284	40,604,284	40,604,284	40,604,284	40,604,284	40,604,284	55.92
Puebla	18,881,335	19,016,631	20,016,632	20,716,632	21,234,470	22,137,537	22,990,037	24,969,294	25,277,144	23,270,762	23.24
Querétaro	23,737,854	25,098,111	26,964,772	28,879,975	30,351,000	29,743,980	30,305,957	31,288,191	32,594,186	33,961,189	43.06
Quintana Roo	41,800,000	44,445,000	46,554,469	39,554,469	39,554,469	40,186,456	53,101,012	53,101,012	67,601,012	60,597,423	44.96
San Lui Potosí	27,999,715	28,559,709	29,599,283	33,531,661	34,708,992	36,327,310	36,327,310	38,273,177	45,092,420	47,445,193	69.44
Sinaloa	25,514,362	32,894,120	32,194,735	24,076,892	25,280,736	25,280,736	25,280,736	29,039,158	29,039,207	30,511,555	19.58
Sonora	27,004,560	27,004,560	35,004,560	35,103,928	38,136,000	30,439,909	36,650,200	36,650,200	37,039,100	37,602,499	38.24
Tabasco	16,221,206	20,120,609	21,000,000	22,000,000	22,664,400	19,264,740	20,299,804	22,301,503	21,300,000	19,500,000	20.21
Tamaulipas	17,485,000	20,674,000	20,674,390	22,488,000	23,500,004	26,694,410	27,680,000	28,185,346	28,724,828	46,802,891	167.67
Tlaxcala	18,064,809	17,281,587	17,540,811	17,816,219	18,816,219	19,316,000	20,089,000	21,366,660	21,866,660	22,487,162	24.48
Veracruz	39,600,000	41,100,000	42,400,000	46,500,000	48,000,000	48,000,000	49,570,000	47,637,000	64,797,200	64,797,200	63.62
Yucatán	26,600,000	27,700,000	28,800,000	29,500,000	31,500,000	32,760,000	35,380,800	36,796,032	36,796,032	36,796,032	38.33
Zacatecas	25,695,924	26,595,281	28,572,069	29,251,568	30,219,432	32,227,679	36,744,255	40,718,541	39,509,382	39,165,639	52.41
CNDH	1,101,717,930	1,280,276,629	1,375,127,220	1,416,381,046	1,465,956,043	1,546,934,935	1,728,566,039	2,033,004,229	1,809,405,805	1,874,207,802	70.11

Tabla 5 Elaboración propia con información obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación y de cada entidad federativa.

Todas las Comisiones han presentado un aumento del presupuesto que les fue asignado en 2020 con respecto al 2011, lo que significa que se le ha brindado mayor importancia a la labor que realizan los organismos de protección a los derechos humanos, sobre todo si consideramos la ampliación de funciones que tuvieron a partir de la reforma constitucional de derechos humanos de 10 de junio de 2011.

Es importante notar que la CNDH es la instancia que más recursos recibe dada su competencia nacional. En este sentido, y “si lo apreciamos en términos globales, la CNDH recibe casi los mismos recursos que las 32 Comisiones locales en su conjunto. En 2015 el *Ombudsman* nacional recibió recursos que ascendía a los \$1,465,956,043.00 mientras que los organismos estatales un total de \$1,545,856,346.00 lo que implica sólo \$79,900,303.00 más” (Carreón Perea, 2022).

Como puede advertirse, durante el período 2011-2020 la mayoría de las Comisiones de Derechos Humanos (22 de un total de 33, lo que representa un 66.66% del total) han sufrido por lo menos una vez una disminución al presupuesto que les ha sido asignado. Cinco de ellas han sido las más castigadas con dos o más recortes, son los casos de Chiapas, Quintana Roo, Sinaloa, Zacatecas y Tabasco.

El caso de Tabasco es el que más llama la atención debido a dos factores: 1) en tres años ha sido recortada su asignación presupuestal (2016, 2019 y 2020) y; 2) el presupuesto para el año 2020 es incluso menor al que se le asignó en 2015, lo cual da cuenta de un serio retroceso en materia de los recursos que le otorga el congreso local para el desempeño de sus funciones.

Es cierto que para el 2020 existe un aumento del presupuesto asignado a todos los organismos en comparación con los que fueron proporcionados en el ejercicio fiscal de 2011; sin embargo, este incremento ha sido desbalanceado y en ocasiones marginal. Veamos algunos casos en concreto.

Las Comisiones de Derechos Humanos que menor incremento presupuestal han tenido en el período son las de los estados de Tlaxcala con 24.48%, Puebla con 23.24%, Tabasco con 20.21%, Sinaloa con 19.58% y Morelos con tan sólo el 8.98%.

Los dos primeros casos son organismos que, como hemos visto, han tenido reducciones a sus ingresos a lo largo del período de análisis, mientras que Morelos ha mantenido en el mismo período un presupuesto que puede ser considerado como raquítico para el total de acciones que lleva a cabo la Comisión, no sólo en la defensa de los

derechos sino también en su difusión a partir de la publicación de revistas electrónicas, que impulsan particularmente la participación de las mujeres⁹.

En contraparte, las instancias de los estados de Michoacán (114.49%), Nuevo León (114.48%), Tamaulipas (167.67%), Estado de México (195.04) y de Chihuahua (198.68%) son las que han tenido un mayor incremento en su presupuesto durante el período sujeto a análisis.

Existen otros casos en los cuales no existe incremento o disminución al presupuesto, sino que los recursos asignados son iguales en diferentes anualidades. En otros términos, se presenta un congelamiento presupuestal. Bajo este supuesto se ubican la Ciudad de México (a la que de 2018 a 2020 le otorgaron un monto de \$435,447,554.00) y la Comisión de Derechos Humanos de Colima, que en el mismo período recibió un total de \$9,500,000.00 por cada anualidad.

Otros casos son Baja California Sur, Nayarit y Veracruz con el mismo presupuesto en los años 2019 y 2020, lo que nos hace notar que existe una tendencia en los últimos años de disminuir o congelar los recursos a los organismos de protección a los derechos humanos, lo cual en ninguna medida es benéfico como lo veremos en el siguiente apartado.

Un dato final que no podemos obviar es que en las Constituciones de Quintana Roo —artículo 94— y Yucatán —artículo 74— establecen que el presupuesto asignado a las Comisiones de Derechos Humanos no puede ser inferior al año previo. A pesar de esta disposición constitucional el primer organismo ha sufrido en dos ocasiones reducciones presupuestales, lo cual se traduce en un claro incumplimiento de la norma.

5. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PRESUPUESTO PÚBLICO

Hasta este punto hemos revisado en qué consiste el principio de progresividad, el papel que tienen las Comisiones de Derechos Humanos y la manera en cómo ha evolucionado el presupuesto que se les asigna, destacando que para la protección de derechos humanos es necesario que cuenten con los recursos necesarios.

⁹ Me refiero en específico a la Revista *Tribuna DDHH*.

Surge una pregunta ¿cómo se relaciona el presupuesto asignado a estos organismos con el principio de progresividad?

Si volvemos a la definición propuesta por Sandra Serrano y Daniel Vázquez, se puede identificar que la progresividad tiene dos vertientes: gradualidad y progreso. Si bien es cierto que el principio se aplica a los derechos humanos, debe expandirse también a considerar que los recursos asignados a instancias encargadas de la protección y promoción de los derechos deben contar siempre con mayores o por lo menos iguales recursos a los del ejercicio fiscal anterior.

A nivel nacional presenciamos un aumento gradual de las quejas por violaciones a los derechos humanos que se presentan ante los organismos de protección. Como ya hemos visto en un apartado anterior, en 2011 las 32 Comisiones Estatales recibieron un total de 43 983 quejas y en el año 2020 la cifra ascendió a 54 564 lo cual representa un aumento significativo, a pesar de que esta última anualidad vio un descenso de las cifras por motivo de la pandemia del Covid-19, toda vez que el año previo (2019) se registraron 64 234. La CNDH, por su parte, recibió 7 344 quejas en 2011 y 8 976 en el año 2020.

Hagamos un análisis de algunos casos, empezando por el estado de Chiapas. Como podemos observar en la tabla del apartado anterior, en el año 2017 tuvo un recorte presupuestal de \$121 449 444.00 con respecto al año 2016. Para 2018, la disminución fue sólo de \$16 301 311.00 tomando como base el presupuesto del año anterior (2017). Las quejas presentadas ante el organismo por hechos violatorios de derechos humanos fueron de 890 1011 y 1 339 en los años de 2016, 2017 y 2018, respectivamente. Esto significa que aumentaron las quejas, pero existieron menos recursos para la Comisión.

Otro ejemplo lo encontramos en Jalisco, cuya Comisión recibió en el año 2018 un total de \$151 013 196.00 y al año siguiente (2019) se redujo a \$148 563 853.00, lo que constituye una disminución de \$2 449 343.00. Si ahora observamos el número de quejas que se presentaron en cada año, nos encontramos con los siguientes datos: en 2018 se presentaron 7 922. En 2019 la cifra ascendió a 10 913, lo que significa un aumento del 37.75%.

La Comisión de Derechos Humanos de Tabasco ha sido una de las más laceradas en lo que concierne a la reducción presupuestal que le ha impuesto el Congreso local. En este sentido, no podemos dejar de observar que en el año 2016 el organismo atendió 1 425 quejas con un

presupuesto menor que el año previo, en donde se registró un número total de 1068 expedientes de queja.

Bastan estos casos para demostrar que las reducciones presupuestales no se presentan porque las Comisiones de Derechos Humanos atiendan un número menor de casos cada año. Al contrario, la tendencia es que las violaciones a los derechos humanos se incrementen cada año, motivo por el cual la carga de trabajo de las y los visitadores incrementa por el número de casos que deben atender.

Para llevar a cabo su función, los organismos de protección de los derechos fundamentales requieren que se les otorguen recursos económicos suficientes para poder operar. Si no se les provee de un presupuesto adecuado, será muy difícil que las acciones de protección se concreten. Por ejemplo, la atención de quejas, que representa un mecanismo de acceso a la justicia, requiere de personal administrativo y sustantivo que se haga cargo de esta función.

Si recordamos la delimitación que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el principio de progresividad, podemos notar que las autoridades deben evitar adoptar medidas que disminuyan la protección de los derechos humanos. La reducción del presupuesto es una acción que puede limitar las acciones que llevan a cabo las Comisiones de Derechos Humanos ya que, al no contar con los recursos necesarios, pueden retrasar las funciones que llevan a cabo.

6. BIBLIOGRAFÍA

Carreón Perea, M. J. (2022). *¿Quiénes violan derechos humanos en México?* México: INEPPA-Pensamiento Jurídico.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (14 de mayo de 2022). Los Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. México.

Espinoza, R. (2016). Las recomendaciones de la CNDH. El control del poder y la protección de los derechos humanos. *Alegatos*, 350-351.

Holmes, S. S. (2015). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Argentina: Siglo XXI.

Kuhn, T. (2015). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Moyn, S. (2015). *La última utopía. Los derechos humanos en la historia*. Colombia: Universidad Javeriana.

Nogueira, H. (2018). *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. México: UNAM.

Serrano, S., & Vázquez, L. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: Flacso.

Capítulo 4

La prueba de Las Patronas: entre la tristeza y la felicidad, el largo camino de 27 años de ayuda a las personas en situación de migración y la lucha por sus derechos humanos

La prueba de Las Patronas: entre la tristeza y la felicidad, el largo camino de 27 años de ayuda a las personas en situación de migración y la lucha por sus derechos humanos

(Jesucristo dijo:) Amarás a tu prójimo como a ti mismo.
Mateo 22: 37-4

NORMA ROMERO VÁZQUEZ

La vida personal y la vida social se articulan en un ciclo; se anudan procesos, secuencias, acontecimientos y situaciones. El ciclo de la vida entrelaza y organiza la subjetividad, las expectativas y deseos personales, junto con las condiciones objetivas, socio estructurales, que determinan las posibilidades de actuar de las personas. De tal forma, la propia reflexión de la vida de Norma Romero es la apuesta por la reciprocidad, el deseo de tender la mano y permitir que otras personas logren alcanzar un sueño.

De tal forma, la singularidad de la experiencia de ayudar, de la que es parte Norma Romero, integra lo pragmático de preparar comida y la definición de dicho acto en un sentido más amplio que la elaboración de los lonches, es decir, la experiencia de ayudar se ha construido como un sistema de sentido en la práctica cotidiana de las mujeres que conforman el grupo de Las Patronas.

Justamente, la labor de aquel importante grupo de mujeres es la puerta que permite comprender la manera en que una actitud individual se convierte en colectiva, la cual configura un importante mecanismo para la progresividad de los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad elegida, que transitan los dife-

rentes caminos de México para llegar a los Estados Unidos y alcanzar el famoso sueño americano.

En el caso preciso de Norma Romero la experiencia religiosa, lo que refiere como un llamado, el cual se convierte en una toma de acción configurando un sentido humanitario para constituir una colectividad que le permita construir una fuente de ayuda para los que menos tienen, de tal forma, se reitera, que los derechos humanos sólo pueden existir en la medida en que se constituye una cohesión social que nos solidariza, que permite generar sentimientos de reciprocidad entre las personas.

La familia Romero Vázquez se convierte en un referente de religiosidad desde los individuos que no puede ser considerada como un “conjunto unitario en una ideología institucional”; por el contrario, es posible que en tales condiciones los sistemas simbólicos que se invierten en ciertos momentos de inflexión se conviertan en otras formas de acción o intervención social.

De tal forma, la experiencia religiosa de la familia, y la de Norma Romero en particular, es una disposición que muta, es decir, una visión de mundo que, en principio, desde un lenguaje religioso, concierne a la totalidad de la experiencia humana, un todo que constituye la planificación y administración de la energía para ayudar a las personas migrantes, esas otras personas que desde la visión de Las Patronas son gente “cercana”.

De tal manera, la tradicional diferencia entre lo sagrado y lo profano, como categoría para comprender lo religioso, se convierte en un marco de referencia para actuar en un mundo lleno de riesgos y violencias, se trata de construir acciones encaminadas a preservar lo más valioso: la vida de las personas.

Lo anterior manifiesta un cambio en el sentido de la vida de Norma y Las Patronas: las estructuras cognitivas, desde los principios de la religión termina por subrayar su dimensión en el mundo social, como un sistema de reglas de combinación que asumieron actores sociales concretos, por ejemplo, las personas provenientes de la sociedad civil. Lo anterior detona en la perspectiva de pensamiento resiliente que permite desarrollar la capacidad humana para enfrentar, sobreponerse y construir fortaleza ante la adversidad.

Por tal motivo, la experiencia de Las Patronas, cuyo objetivo es brindar ayuda a las personas migrantes, es vital para la progresividad

de los derechos humanos puesto que se convierte en referente de acciones que gradualmente otorgan dignidad a las personas.

Norma Romero Vásquez nació el 15 de abril de 1970 en Córdoba, Veracruz. Sus padres son Leonila Vásquez Alvizar y Crisóforo Romero Arragan, quienes siempre le inculcaron un enérgico sentido de agradecimiento a Dios por la bendición y oportunidad de nacer en el seno de una familia humilde y trabajadora. A decir de Norma, quizás no contaron con grandes lujos, pero siempre hubo un techo donde dormir, y nunca faltó un plato de comida caliente. Es posible decir que han gozado de buena salud, por esta razón siempre ha existido un profundo agradecimiento con Dios y con su madre y su padre, quienes se esforzaron por brindarles lo mejor.

El sentimiento de bienaventuranza se sentía en las calles, al poder jugar sin temor en el que llamaban “nuestro pueblo”; la infancia es el mundo de la alegría que transcurre con la insospechada realidad de la existencia de imperativos que sólo se hacen visibles con la conciencia de la mayoría de edad, cuando irremediablemente la responsabilidad se hace fáctica.

Desde la infancia, a Norma y sus hermanas se les inculcó la importancia del trabajo; les enseñaron a trabajar en el corte de caña de azúcar, en el café y labores del hogar; ahí fue que se imbuyeron en los valores del respeto, el amor al campo, la responsabilidad. Se dieron cuenta de que al terminar las clases podían ganarse unos pesos cortando unos manojos de caña, y con eso comprar unos dulces. En su mirada se refleja la manera en que aquellos tiempos eran buenos y bonitos, aun con las actividades escolares y el trabajo se disfruta de un ambiente realmente tranquilo.

Norma, desde pequeña, gustaba de la escuela y, por ello, logró estudiar hasta el segundo semestre de preparatoria en la Ciudad de Córdoba, Veracruz; el sueño que se tejía en su cabeza era graduarse como contadora; sin embargo, al ser 12 hermanos, la necesidad de trabajar se convirtió en un imperativo para apoyar con los gastos de la casa. Por ello, a pesar de tratar de continuar estudiando (lo hacía los fines de semana), desafortunadamente el entorno laboral fue poco flexible, la exigencia laboral no le permitió continuar con el sueño educativo, hubo que dejar el espacio escolar. Ante ello, Norma sustenta el pensamiento de que Dios tiene un propósito para cada uno y el suyo ya estaba escrito.

El momento en que el nudo de la vida se sintió con mayor fuerza fue con la constitución del grupo de ayuda humanitaria Las Patronas, el cual inició en el año de 1995, en la comunidad de Guadalupe la Patrona, Municipio de Amatlán de los Reyes, Veracruz. En su memoria se refleja una incertidumbre: no poseían una idea clara de lo que era la migración hasta que el 14 de febrero de 1995 les tocó vivir una experiencia que cambiaría su perspectiva del mundo en el que vivían.

Las Patronas, como fueron nombradas por parte de la comunidad, trabajan juntas para ofrecer comidas sencillas a los centenares de migrantes que atraviesan su territorio a bordo de los trenes de mercancías que circulan día con día de sur a norte, en dirección a los Estados Unidos.

Hoy en día son un grupo consolidado de mujeres que continúan preparando alimentos. Sin embargo, su origen es paradigmático pues surgieron durante las faenas familiares cotidianas: *“Doña Leo”, como la comunidad conocía a la madre de Norma, mandó a Bernarda y Rosa [dos de las hermanas] a traer de la tienda una caja de leche y pan. Cuando regresaban con el encargo, justamente, pasó el tren; este bajó la velocidad, casi al punto de detenerse. De los vagones, sorpresivamente, emanaron unas cabezas, pertenecientes a unas personas que viajaban sobre los vagones con una consigna: “Madre, tenemos hambre, por favor regálanos tu pan”. Mis hermanas en principio dudaron en entregar el pan y la leche; sin embargo, las súplicas se replicaron, en aquellas voces apagadas se reflejaba el hambre, la sed y el profundo cansancio de un viaje que en aquel momento parecía sin sentido; el reiterado exhorto conminó a las hermanas a conceder la compra matutina, en su corazón latía el impulso de apoyar al prójimo, a cubrir aquella petición que intentaba engañar al estómago vacío.* La noble acción generó una sensación de calidez que las arropaba, producto de la potente respuesta de las personas que viajaban en aquel armatoste de hierro: *“gracias, madre, que Dios les bendiga”,* ahora, en el rostro de las personas se dibujó una sonrisa que no lograba esconder el cansancio de sus rostros, pero dibujó un halo lleno de esperanza.

Tal acción fue la semilla para despertar y romper con la inercia de los días que transcurren uno tras otro, porque esta no era la primera vez que el tren cruzaba el poblado de Guadalupe la Patrona, pero fue la ocasión en que las hermanas se dieron cuenta de los singulares pasajeros.

Regresando a la historia de las hermanas, al llegar a casa, su madre les preguntó: “¿dónde está lo que les mandé comprar?”; temerosas ante el inminente regaño platicaron la anécdota, la solicitud de ayuda de aquellas personas apostadas en el inconmensurable ferrocarril; aquel llamado se escuchó en lo más profundo del alma de las hermanas y sintieron la necesidad de compartir los alimentos. La madre no respondió con una reprimenda, por el contrario, la respuesta fue la aprobación de aquella acción humanitaria. En ese momento, Norma se dio cuenta de una importante lección brindada por su madre Leonila: en la casa tenemos masa y podemos hacernos unas picadas de frijolitos y salsa para comer, agua o café para beber, pero la gran inquietud era: ¿y a ellos quién les tenderá un poco de alimento, quién les ofrecerá un poco de agua?.

El pasar de los días acrecentó las dudas respecto a quiénes eran estas personas, a dónde van y por qué viajaban arriban de aquel convoy; el peligro era evidente, al estar ahí sentados en los techos de los vagones donde es difícil asirse con seguridad y evitar caer. La imaginación de Norma y sus hermanas reconocían la existencia de un riesgo constante, el “albur” de estar en un juego de equilibrio con grados de dificultad de acuerdo con el cansancio y las lesiones acumuladas por la travesía.

La primera especulación sobre las personas que realizaban el viaje fue considerar que eran jóvenes de otros estados que simplemente querían viajar. Lo que les permitió identificar quiénes eran las personas viajeras fue el acento, el tono de la voz, la manera de expresarse. Así, las mujeres que comenzaron el comedor comunitario para las personas migrantes pudieron dimensionar lo que era Centroamérica y su contexto, lo largo del viaje y el objetivo que era tener una mejor vida para sus familias y para ellos mismos.

En ese momento “La Bestia” tuvo una representación precisa en el imaginario de Norma, distó del recuerdo de cualquier criatura mítica que conociera por cuentos o historias; el tren “bestial” es el referente de una realidad monstruosa, aquella cargada de falta de empleos, de una vida marcada por la violencia y marginación sistémica y estructural; sin embargo, el tren se encontraba lleno de humanidad: deseos, sueños y esperanzas de miles de personas provenientes de América Central y el Caribe. La Bestia es la paradoja del mundo contemporáneo.

Regresando al día de lo vivido por las hermanas, por la tarde las mujeres, mamá y hermanas, se reunieron para platicar sobre lo vivido, las palabras llevaron a ideas, las ideas a metas, por tanto, se dedujo la inminente necesidad de organizarse; se sintió el llamado de hacer algo al respecto; *quizás Dios tenía un proyecto para la comunidad, para estas mujeres*. Así, al siguiente día se prepararon 30 almuerzos, elaborados con base al presupuesto familiar y el costo de la canasta básica que, a medidos de la década de los noventa del siglo XX, era accesible y permitió compartir los “sagrados alimentos”.

Cada uno de los almuerzos contenían: 10 taquitos de guisos entre arroz, frijol y huevos, cada guiso fue hecho con cariño y amor, tal como inculcó Doña Leo a cada una de sus pequeñas. Después, Don Crisóforo Romero, el padre de familia, se acercó y al escuchar y ver la diligente preparación de la comida preguntó: ¿con qué se van a bajar ese taquito? La pregunta fue secundada con una respuesta de parte del padre, quien sugirió tomar unas botellas vacías, lavarlas y rellenarlas con agua fresca del pozo.

Así, el 15 de febrero de 1995 comenzó el compromiso de las futuras patronas. Las mujeres aguzaron el oído, pendiente del silbido bestial cargado de esperanza al anunciar su paso por la comunidad. Al escuchar el potente chiflido, las mujeres salieron corriendo a las vías con los alimentos en mano. Aquella primera experiencia fue confusa: los migrantes no entendieron o no se dieron cuenta que las bolsas contenían comida y agua para ellos. Otro elemento que dificultó la entrega fue que algunas personas migrantes ocupaban el espacio entre vagones, otros la parte superior, lo cual dificultaba la entrega o recepción de las bolsas. Conforme avanzó el tren, los que venían detrás alcanzaron a tomar un almuerzo y una botella de agua. Fue ese el momento en que la confusión dio lugar a la satisfacción al mirar sus rostros de felicidad y sus gritos de agradecimiento.

Como siempre, la realidad llega de zarpazo, desgraciadamente la cantidad de comida preparada no fue la suficiente y jamás será suficiente. Más aún al constatar la cantidad de desigualdades, de condiciones de marginación y vulnerabilidad y la creciente violencia que viven las naciones latinoamericanas.

El sentimiento de agradecimiento se convirtió en tristeza. Al regresar a casa, todas, madre e hijas, consensuaron aumentar la cantidad de almuerzos: de treinta comidas, ahora tendrían que ser 50. Sin embargo, la experiencia mostrará que nunca son, ni serán suficientes

los refrigerios para ayudar a todas las personas que viajan en los vagones del tren, por ello, se buscó complementar con fruta de temporada (mangos, naranjas, mandarinas, plátanos, entre otras) para así aumentar la cantidad de bolsas. Una parte de la fruta provenía de la finca familiar, otra más se recolectaba de donativos de vecinos, así se aprovechaba la fruta de la comunidad. Desde ese momento la comunidad aprendió a compartir con los hermanos migrantes. Gracias a Dios, aquellas tierras son fértiles y dan árboles frutales con abundantes cosechas. Así, la labor se presentó durante 8 años, de lunes a domingo, muchas mujeres se sumaron entregando con mucho amor cada una de esas bolsitas con comida, sabiendo que la mayor satisfacción era compartir los alimentos con los más vulnerables.

Posteriormente, Doña Leo comenzó a tejer redes de apoyo y colaboración. Al acudir al Mercado Revolución, en la Ciudad de Córdoba, Veracruz, a unos 35 a 40 minutos retirados de la comunidad La Patrona, platicó la labor que realizaban. Las mujeres que trabajan en el mercado consideraron que la acción estaba llena de bondad y nobleza y se sumaron con la donación de pan, frutas, verduras y pollo 3 veces a la semana. Esto benefició ampliamente la encomiable obra de Dios, desde las manos de las mujeres patronas. Contar con este apoyo incrementó el sentimiento de compromiso, como servidoras del señor para continuar con aquella labor.

Las necesidades de las personas en situación de migración son muchas. Las Patronas comenzaron a recibir solicitudes de apoyo; por ejemplo, en su puerta recibieron toquidos, los cuales solicitaban un espacio para descansar. El umbral de la puerta dio paso a personas agotadas por el intenso camino recorrido, ya que en muchas ocasiones eran desalojadas del tren y dejadas a su suerte. Otras personas con menor suerte requerían de atención médica ya que los peligros del camino eran amplios y variados; tuvieron que buscar antídotos para personas que sufrían alguna picadura de algún animal, otras personas requerían atención para alguna lesión, otras más presentaban cuadros de deshidratación, los males eran siempre variados. Lo anterior llevó a la necesidad de adaptar un espacio, al principio pequeño y sencillo, pero acogedor, para que niñas y niños, personas adolescentes, mujeres y hombres, hasta familias completas, pudiesen descansar, recuperar fuerzas y continuar aquel camino lleno de retos, pero colmado de esperanzas.

Los retos continuaron para Las Patronas. En la comunidad comenzó a presentarse una compleja situación de criminalización de las personas migrantes; sumado a ello, se presentó un cierto desdén por las acciones de las mujeres organizadas, se les llamó “locas”, ya que al apoyar a estas personas desconocidas atraía a más personas migrantes. Justamente, al interior de las familias, los malos comentarios resonaban en las cabezas de los esposos e hijos varones, pues se pretendía desacreditar el trabajo de las mujeres.

Es importante mostrar cómo las condiciones de género se convierten en mecanismos de control que pretendieron desarticular a las mujeres de la comunidad. Se les criticó, en un inicio, al decir que “si no tenían otra cosa que hacer”, como si la vida de las mujeres fuera de ocio o inacción. Después se pretendió acusar a las mujeres de no cumplir con los roles patriarcales de género, puesto que se intentó hacer que abandonaran su labor al increparlas con cuestionamientos como por qué no se ponían a arreglar sus casas. De igual forma el machismo se hizo presente al decir que los hombres migrantes podrían enamorarlas y hacerlas abandonar a sus familias. La solución de todo esto, lamentablemente, no fue explicar la importancia del trabajo humanitario, mostrar los distintos problemas que vivían las personas migrantes y concientizar los entornos familiares; al final, la única manera de continuar la labor humanitaria fue comprometerse con la fidelidad a los esposos, a los compromisos familiares del hogar y la crianza.

Así, el camino de Las Patronas continuó, para seguir enfrentando su tarea diaria brindar alimentos y apoyar a las personas cansadas y enfermas. Así comenzó a revolotear una duda en el aire, ¿era legal lo que hacía este grupo de mujeres campesinas? Para tranquilidad de ellas, su labor se visibilizó en diferentes espacios como las universidades, donde se escuchó el nombre de Las Patronas.

En esta etapa, las mujeres comenzaron su acercamiento a la perspectiva de los derechos humanos a partir de diplomados. La pragmática siempre ha sido su motor para resolver los problemas a los que se enfrentan; así, se hicieron de herramientas para defenderse de cualquier tipo de arbitrariedad, acción u omisión, de las autoridades. La perspectiva de los derechos humanos les permitió empoderarse como mujeres activistas esposas y madres de hogar.

Al comenzar su capacitación en materia de derechos humanos aprendieron a mirar el mundo de manera distinta. La primera ruptu-

ra fue comprender la dimensión de México, como nación, puesto que sólo conocían a sus autoridades municipales durante la época de campañas electorales para la presidencia municipal, al “darse cuenta” de qué era y cómo está constituido el país y sus municipios y la función de cada autoridad fue posible comenzar una verdadera defensa de los derechos humanos.

A la memoria de Norma Romero llegó el primer curso que recibieron por parte del Centro Pro de Derechos Humanos en la Ciudad de México. En éste se adquirieron nociones básicas de derechos humanos, su importancia y, sobre todo, la existencia de leyes y normas que protegen la dignidad de todos los seres humanos, que las autoridades deben respetar las normas y principios jurídicos consagrados en instrumentos que versan sobre dichos derechos. Sin duda esta primera capacitación sirvió para que este grupo de mujeres campesinas se empoderará con los conocimientos adquiridos y, a la par, hacer conciencia de sus derechos, algo que difícilmente hubiesen logrado en un pueblo en donde desafortunadamente perdura la mentalidad machista. De esa manera contaron con saberes que les permitieron defender su labor para proteger la dignidad propia y la de las personas migrantes.

Las capacitaciones continuaron y todas las críticas recibidas por parte de la comunidad se diluyeron al saber que sus acciones eran el camino idóneo para ayudar a las personas migrantes; el sentido brindado por sus valores religiosos se desenvolvía en otros sectores de su vida, en este caso, en su acción social.

De nueva cuenta se emprendió el diálogo familiar al compartir los conocimientos sobre los derechos humanos. Continuaron como todos los días saliendo a dar de comer a las vías del tren con sus lonches y botellas de agua, pero ahora lo hacían con mayor seguridad y con la plena convicción de continuar con una acción que, además de correcta, es plausible por el sensible tema humanitario.

Durante uno de los días de las faenas cotidianas de Las Patronas, sobre el tren, haciendo actos de malabarismo con cámaras de video, unos jóvenes realizaban una grabación. Las Patronas refieren que vieron a lo lejos unos jóvenes que realizaban un documental sobre la vida de las personas migrantes y se sorprendieron al ver la alegría de los hermanos centroamericanos al recibir las bolsas con comida y botellas. Se acercaron a las personas en condición de movilidad para saber quién daba aquellas bolsas de ayuda, a lo cual respondieron

con una sonrisa “*son unas señoras muy lindas que nos regalan agua y comida, unas señoras de gran corazón*”. Ante la respuesta, los documentalistas decidieron bajar del tren en la ciudad de Córdoba, para investigar y saber más sobre aquellas mujeres. Al preguntar a las personas que se encontraban en la estación los refirieron al espacio de Las Patronas.

Al llegar con el grupo de mujeres se identificaron como estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey. Explicaron que se encontraban haciendo un trabajo de investigación sobre el tema de la migración en Centroamérica. Por eso, decidieron acompañar a los hermanos migrantes desde la salida de su lugar de origen y realizar parte de la travesía por territorio mexicano. Al darse cuenta de la encomiable tarea de las mujeres organizadas de la comunidad La Patrona, los estudiantes decidieron quedarse para conocer el trabajo y vivir la experiencia de compartir los sagrados alimentos. Con sus ojos atravesados por cámaras documentaron la rutina diaria, desde ir por las verduras, recoger el pan y la preparación de los alimentos, la preparación de las bolsas, el lavado y llenado de las botellas, entre otras actividades más. El nerviosismo ante la cámara se convirtió en otra fuente de empoderamiento, la historia de Las Patronas, con imágenes y testimonios, llenó de nueva cuenta el ánimo de las mujeres organizadas para redoblar esfuerzos y continuar ayudando.

El trabajo de los jóvenes universitarios tenía la finalidad de convertirse en tesis, por lo que lo presentaron ante el cuerpo docente. La tesis se convirtió en documental gracias al importante apoyo del Obispo Don Raúl Vera, quien quedó asombrado con el trabajo de los estudiantes, sobre todo porque se visibilizaba la labor humanitaria que realizan Las Patronas. Sin lugar a duda, el documental les permitió a las mujeres de aquel poblado veracruzano abrir las puertas para despertar y hacer conciencia del día a día de las personas migrantes y de su propia labor en favor de las personas en tránsito para lograr el sueño americano.

A pesar de que se ha mencionado el nombre de Las Patronas de manera recurrente, en realidad, el primer nombre del comedor fue “Esperanza del migrante”. El nombre de Las Patronas fue resultado de la *vox populi*, en honor a la Virgen de Guadalupe ya que es la patrona del poblado y, como es bien sabido, cada 12 diciembre se le celebra y venera. La gente construyó el símil entre las mujeres y la

guadalupana como “mujeres de fe”, sin embargo, ellas sólo se visualizan como mujeres que sirven como instrumento al señor, puesto que él enseñó humildad y amor al prójimo, sobre todo el ejemplo de su andar al lado de los más vulnerables. Las Patronas refieren que el rostro del Cristo se muestra en las personas migrantes porque él vive en cada ser humano que sufre. Esta representación de su práctica refleja su experiencia desde su religiosidad, no solo de las mujeres, sino de todo el pueblo mexicano y latinoamericano que configura su humanismo desde una configuración sagrada, rompiendo con los esquemas institucionales de la religiosidad.

La estructura cognitiva, enmarcada desde la religiosidad popular, constituye el sistema de sentido para brindar ayuda humanitaria a las personas de parte de Las Patronas. Así, la labor de apoyar la decisión de vida de los hermanos migrantes trastocó la vida de las mujeres; cada una de las experiencias se nutren de los retos que sucedían en el comedor y refugio, a lo largo de más de 27 años ha dejado una huella llena de enseñanzas, al comenzar las tareas diarias se encomiendan mucho a Dios. El acto de encomendarse es importante, parte de la construcción de una fuerza vital que les permite realizar su labor. Es importante recordar que Las Patronas no sólo preparan alimentos; por ejemplo, aproximadamente en el año de 2009, Norma Romero escuchó unos golpes en la reja rosada del albergue. Tras los barrotes se visualizaba una joven, de la cual supieron posteriormente que era de nacionalidad hondureña. En su rostro se reflejaba el miedo y desesperación. Les contó que durante el viaje unos hombres intentaron abusar de ella, por lo que, sin dudarlo, su esposo la defendió de los salvajes agresores. Al salvar a su esposa, el joven migrante sufrió una serie de heridas por el ataque de una navaja, Norma y Doña Leo acudieron al auxilio del esposo de la asustada chica migrante. Para lograr realizar esta tarea, Norma refiere haberse sentido protegida, como si hubiese sido cubierta con un manto que la cobijó de paz y el miedo desapareció. En dicha ocasión Norma no participó en la entrega de los almuerzos, pero en su corazón sabía que sí ayudaba al esposo herido, al mismo tiempo ayudaba a los otros. Se dedicó a ver la manera de bajar el cuerpo del hermano que venía herido sin lastimarlo. Cuando por fin lo lograron descender, en la mente de Norma se apostó la imagen de un Cristo Negro, el cual asimiló como el Cristo Negro de Esquipulas, de Guatemala; el cuerpo del herido se asemejaba al cuerpo crucificado, una pierna sobre la otra y sus dos

brazos extendidos,. Fue trasladado en camioneta a la clínica del pueblo, donde le negaron la atención médica manifestando su condición de tránsito ilegal y criminalizando, señalándolo como un posible delincuente. Lo mismo sucedió con un médico en la cabecera municipal de Amatlán.

Otro intento de auxilio de parte de Norma, fue llamar a un amigo paramédico, el cual negó la atención, sólo propuso que bañaran al joven migrante para bajar su temperatura y curar sus heridas con sal y vendas. Al final todos pasaron la noche en vela para orar por la salud del migrante. Al otro día, aproximadamente a las 6 de la mañana, despertó, el corazón de todas las personas se llenó de alegría, pues las plegarias fueron escuchadas. Las Patronas refieren que lo ocurrido fue la prueba que Dios les puso para saber su disposición para servir al prójimo.

Ante dicha situación, Norma se sentía preocupada, puesto que carecía de conocimientos en medicina y de primeros auxilios. Le inquietaba que Las Patronas tuviesen algún problema legal, ya sea por una mala atención o el fallecimiento de alguna persona migrante y ser acusadas judicialmente. El apoyo al matrimonio hondureño nos marcó la vida de las mujeres; uno de los momentos más conmovedores fue cuando la joven esposa, con lágrimas en los ojos, le besó la frente y dijo “gracias a estas madres, tú estás con vida”. Los siguientes días fueron de descanso absoluto, la infección cedió poco a poco y sus heridas sanaron, en tanto, la joven hondureña atendía a su esposo. En tanto, el grupo de acompañantes del matrimonio consiguió trabajo para ayudar con los medicamentos del joven herido. La estancia del grupo fue aproximadamente de un mes, posteriormente se fueron agradecidos; Doña Leo, los encomendó a la Virgen de Juquila que es muy milagrosa.

El pequeño grupo de personas migrantes, al cual pertenecía el matrimonio hondureño, continuó su andar para alcanzar el sueño americano. Así, unos meses después, el teléfono móvil de Las Patronas sonó; llamaba aquel joven matrimonio centroamericano, habían logrado su objetivo de llegar a los Estados Unidos. Las mujeres no podrán olvidar sus sinceras palabras de agradecimiento por las atenciones brindadas y por ser encomendados a la Virgen de Juquila, quien les cumplió el milagro de cruzar la frontera. Todo ello colmó de alegría a las mujeres patronas.

Como se ha visto, lo social se presenta como natural, pero al verlo con detenimiento, como las dos hermanas que acudieron a la tienda por leche y pan, es posible dar cuenta de una realidad diferente con constricciones, condiciones, posibilidades y límites que suelen ser negativas y positivas, dentro de los cuales las personas se mueven en la vida; este proceso va de la construcción cognitiva del individuo, la configuración de representación y su puesta en práctica para constituir la experiencia; en el caso de las mujeres patronas la experiencia religiosa se recompone como experiencia social. Así, existen tres etapas de registro de la percepción de la realidad: la relación consigo mismo del individuo, la multidimensionalidad social y cómo ambos elementos se ponen en juego con la búsqueda que tienen estas personas.

Cuadro 1. Relaciones sociales positivas y negativas de Las Patronas desde su religiosidad con las personas migrantes

Relaciones de Las Patronas		Positivas (+)	Negativas (-)
Relación entre el sí		Las patronas, mujeres dispuestas a servir al prójimo. Cada situación es una prueba de Dios para saber si realmente están dispuestas	
Relación con lo social	Espacio	- Comedor	- Tren La Bestia - Camino de personas migrantes
Relación con lo social	Espacio	- Comedor	- Tren La Bestia - Camino de personas migrantes
	Tiempo	- 90 ´s del siglo XX, el dinero alcanzaba para preparar almuerzos - Tiempo después, aumento de personas migrantes; los almuerzos no alcanzan	- 90 ´s del siglo XX, aumento de la migración se hace visible
	Actores	- Personas migrantes - Estudiantes universitarios documentalistas - Obispo Raúl Vera - Mujeres del Mercado Revolución de Córdoba, Veracruz	- Las autoridades que cometen abusos sobre las personas migrantes - Personas migrantes que agreden a personas en su misma condición - La comunidad de La Patrona, Veracruz
	Acciones	- Preparación de almuerzos - Escuchar el silbido del tren para entregar los sagrados alimentos - Ayuda y auxilio médico de primera mano - Refugio para descanso	- Detención y persecución ilegal contra personas migrantes, por parte de las autoridades - Agresiones físicas: violaciones, ataques entre personas migrantes con armas blancas.
Objeto de búsqueda		Servir al prójimo	No servir al prójimo

Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de Estructuras de Sentido (Suárez, 2008)

Desde la relación consigo mismas, Las Patronas son mujeres católicas que han construido una idea precisa de su manera de actuar en el mundo. Su labor es la de brindar ayuda, como católicas siguiendo la enseñanza de Cristo, a las personas migrantes preparándoles alimentos para su travesía, brindarles ayuda médica y un refugio para que descansen el trayecto recorrido. De tal manera, su relación social se ha visto marcada por el momento de conocer las necesidades de las personas migrantes, al brindarles las atenciones necesarias para buscar su sueño. Saben que cada vez es más difícil preparar alimentos por la situación económica, pero cuentan con el apoyo de mujeres para preparar y entregar los alimentos. Ante situaciones de salud buscan los medios para atender cualquier situación peligrosa. Por consiguiente, su labor se centra en el imperativo de servir al prójimo.

La migración forzada u obligada por razones fuera de las decisiones de las personas es uno de los sucesos más tristes que pueden existir; las personas se enfrentan a un sinnúmero de problemas en los países expulsores, cientos de familias arriesgan todo por una vida mejor; niñas, niños, personas adolescentes, mujeres y hombres buscan el llamado sueño americano; sin embargo, cuando Norma y Las Patronas se acercan a las personas migrantes, reconocen que hay muchos sueños, ilusiones e historias a bordo de aquel tren de carga denominado “La Bestia”, cuyo propósito es trasladar mercancías, pero además, en su andar peligroso carga con la esperanza de cientos de personas.

Por eso, Las Patronas sensibilizan con sus reflexiones sobre este tema. Justamente, al acudir a las variadas invitaciones que les hacen llegar desde diferentes universidades, se sienten privilegiadas y honradas al ser tomadas en cuenta. A pesar de no contar con títulos acuden a esos espacios, les conmueve ver a jóvenes de la edad de sus hijos los cuales deben superarse y ser mejores personas, de pensamiento, de corazón; el futuro del país dependerá de ellos, no desean que ningún jóvenes tenga que migrar, si no quiere, lo importante es que aprovechen y sus conocimientos y aporten sus talentos en beneficio de las personas.

Su experiencia sobre la situación migratoria y los derechos humanos de las personas migrantes ha sido escuchada en distintas escuelas como la Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma de Guadalajara, Universidad Iberoamericana campus Puebla y campus Ciudad de México, Institu-

to Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; campus Monterrey, Puebla y Ciudad de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco; en el extranjero han dialogado con jóvenes de las universidades Oxford y Cambridge, en Inglaterra, y en Estados Unidos la Universidad Harvard. Nunca se imaginaron que ellas, como mujeres campesinas y amas de casa, tomarían el púlpito de las universidades para dar cuenta de la importancia de brindar atención a las personas migrantes como un acto humanitario y, al investir ese acto humanitario con los derechos humanos se construía la dignidad de las personas, lo cual es parte de la vida, sin importar la situación por la que atraviesen.

A lo largo de estos años, ellas reconocen que: Dios las ha bendecido con salud para seguir con esta labor humanitaria, de la que se perciben como instrumentos de Dios. A la par, han recibido los siguientes reconocimientos: Premio Nacional de Derechos Humanos 2013, Premio Nacional de Acción Voluntaria y Solidaria 2013, Premio Nacional de Derechos Humanos “Don Sergio Méndez Arceo” 2013, Presea “Corazón de León” por la Universidad de Guadalajara 2017, Doctorado Honoris Causa por la Universidad Autónoma de Aguascalientes 2018 y Segundo Lugar del Premio Princesa de Asturias de la Concordia, España 2015.

QUE TAN DIFÍCIL O FÁCIL HAN SIDO ESTOS 27 AÑOS DE LABOR HUMANITARIA

Retomando un poco lo mencionado, la consideración de Norma Romero es que no ha sido fácil; han existido momentos difíciles que les han exigido actuar con prudencia y, como mujeres de fe, siempre han dicho que es obra de Dios, y que ellas son servidoras, a través de estos años sigue tocando corazones para que su obra siga dando luz y esperanza a todos los hermanos migrantes.

Durante estos años han construido redes de trabajo en favor de las personas migrantes; por ejemplo, con el Obispo Raúl Vera —quien fue la persona que apoyó a los jóvenes que realizaron el primer documental—. Con esa información, el Obispo buscó conocer el comedor y refugio de Las Patronas, vivir la experiencia del hermano migrante por lo que viajó hasta la comunidad “Guadalupe la Patrona”. Si bien Las Patronas sienten que no tenían los recursos para recibir al Obispo, le

brindaron una comida con amor y un par de tortillas calientes recién salidas del comal. El Obispo Raúl Vera, con su sencillez, compartió los alimentos con las mujeres, recorrió el espacio. En ese momento mientras caminábamos juntos, se escuchó el agudo rugido de La Bestia, por lo que salieron al encuentro para compartir los alimentos. Al final de aquella jornada, al despedirse el Obispo les motivó a seguir adelante con esa labor.

Con la bendición del Obispo se refrendó el compromiso del trabajo en el albergue. Por ejemplo, un día como cualquier otro, tocó a la reja un joven, el cual solicitó comida y un espacio para descansar. Poco después de alimentarlo, las patronas se dieron cuenta de que presentaba síntomas de enfermedad, al parecer grave por sus síntomas; se le atendió como a todos los hermanos al verlos en una situación de gravedad y se le trasladó al hospital.

El médico de urgencias reconoció a Norma. Rápidamente pasó al joven al consultorio y lo valoró, le realizó algunos estudios y pasó una larga espera. El doctor presentó el diagnóstico: una neumonía muy avanzada, por lo cual posiblemente no pasara la noche. El corazón de Norma dio un vuelco, no tenía la manera de avisar a la madre del joven migrante; en ese momento, Norma comprendió que ella era su madre. Tomó aire, comenzó una guardia de más de veinte horas hasta que falleció el muchacho. No hubo posibilidad de dejar caer algunas lágrimas, el Ministerio Público se presentó e interrogó a Norma, a quien trasladaron a las oficinas en Córdoba.

Norma presentó su declaración, explicó a que se dedicaba y las razones por las que llevó al joven migrante al hospital. En aquel espacio de interrogatorio fue violentada, intentaron hacerla asumir una culpa que no era suya, sin embargo, fracasaron. Norma fue liberada horas después. Doña Leo y las hermanas de Norma estaban preocupadas, no habían tenido noticias de ella. Después de las diligencias ministeriales y sobreponerse de sus atropellos, el joven migrante recibió cristiana sepultura en el panteón de la comunidad.

Al final, Norma no pretende asustar o infundir miedo con sus experiencias; tampoco sabe si la migración involuntaria algún día terminará. Mientras tanto, Las Patronas seguirán preparando los sagrados alimentos, con fe y, al momento del rugir del silbato de aquel imparable tren, apoyarán las ilusiones brindando alimentos y encomendando a Dios a todas las personas que han decidido migrar obligados por las circunstancias de sus países de origen y que toman a México como

un espacio de tránsito, un espacio de movilidad que debe ser caracterizado por su humanismo, producto de la labor de grandes mujeres como lo son Las Patronas.

La progresividad de los derechos humanos es patente al considerar la experiencia de Las Patronas; se convierte en un devenir en la especificidad del contexto mexicano, en el cual la cultura de la religiosidad popular se seculariza y se convierte en una experiencia para la protección de los derechos humanos.

Desde la experiencia de Norma y Las Patronas es posible constatar un doble movimiento de la condición humanitaria. Por un lado, existe una consistencia de valores, aquellos emanados de la vida religiosa, en la cual las creencias y principios prescriben una capacidad de empatía para con aquellas personas que se ven en contextos de lucha; en este sentido, se desarrolla una capacidad de armonía de principios. Por otra parte, es posible considerar que el principio que guía la acción de Las Patronas constituye una actitud coherente en la que se diversifica, poco a poco, la manera de brindar ayuda y apoyo a las personas migrantes. Así es como estas mujeres han encontrado un sentido a su vida y sus acciones; esta exigencia se hace particularmente importante en lo que respecta al mundo de las creencias.

Lo anterior impacta en la progresividad de los derechos humanos, ya que una parte vital de la no regresividad de estos derechos es procurar la protección más amplia; así que toda labor humanitaria se convierte en el suelo firme de dignidad que las personas requieren por el simple hecho de existir. Sumado a ello, se incorporan el acceso y goce de los derechos humanos que permiten dignificar la vida de las personas en procesos de movilidad obligada, puesto que todas las personas tienen el derecho de buscar una vida mejor.

Capítulo 5

Derecho a la protesta en México:
entre la positivización y la
criminalización

Derecho a la protesta en México: entre la positivización y la criminalización

POR: EDUARDO MUÑIZ TREJO

INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2020, policías municipales de Cancún, Quintana Roo, dispararon en contra de una manifestación feminista que exigía pacíficamente a la fiscalía local la realización de una investigación oportuna del feminicidio de Bianca Alejandrina, una joven de 20 años (Santos, 2021). El saldo de la represión fue de decenas de personas lesionadas (incluyendo dos periodistas) y dos mujeres sufrieron tortura sexual ejercida por agentes policiales (CDHEQROO, 2020). La activista Wendy Galarza recuerda que mientras ella y su novio eran golpeados en el suelo, los oficiales les gritaban: *“Ya valieron madre pendejos, ahora sí. ¿Quieren protestar, hijos de su perra madre? Ahora sí van a ver lo que es”* (Al, 2021).

Lejos de ser una excepción, esta clase de abusos policiales cometidos en respuesta a las protestas sociales son relativamente comunes en México. Por ejemplo, en mayo de 2021 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Mactumactzá, Chiapas, sufrieron detenciones arbitrarias y tortura por parte de la policía local (ONU-DH, 2021). Por otra parte, en abril de 2022, indígenas triquis fueron “encapsuladas” por policías antimotines en la Ciudad de México (Redacción, 2021). De hecho, aún en la progresista capital¹⁰, entre 2008 y 2018 la comisión local de Derechos Humanos recibió más de mil quejas por detenciones arbitrarias (CDHDF, 2018).

¹⁰ La capital del país es ejemplar porque desde hace casi quince años cuenta con una legislación que regula el uso de la fuerza pública (ALDF, 2008) y también posee una de las policías mejor equipadas y entrenadas de México (González, Méndez, & Cogco, 2017).

Estos ejemplos dan cuenta del desfase entre los instrumentos normativos y la realidad habitual del ejercicio de derechos, pues tanto a nivel federal como estatal existen normativas y disposiciones sobre la actuación policial, la proporcionalidad de la fuerza y la libertad de manifestación. Además, México es un país prolífico en lo que respecta a la ratificación de los instrumentos regionales e internacionales y, desde 2011, la protección legislativa de los derechos humanos se ha ampliado sustancialmente. Incluso, durante la última década es visible cómo gobiernos subnacionales paulatinamente empiezan a mostrar disposición al escrutinio de organizaciones no gubernamentales sobre la situación que guardan sus entidades en la materia. Sin embargo, a pesar de los importantes y loables avances normativos, en la práctica los principios jurídicos no siempre se traducen en la experiencia cotidiana de las personas, y la persecución y la represión de las protestas sociales sigue presentándose a lo largo del territorio nacional.

Si bien, casos como los antes mencionados son ejemplares por la brutalidad, se debe advertir que la restricción al derecho a la protesta social puede presentarse en diferentes formas y magnitudes, tanto de manera violenta como no violenta, e incluso por vías poco perceptibles para la opinión pública (Davenport, 2007). Por ello es relevante hablar sobre el sentido y las condiciones en las que se ejerce la protesta social en México, toda vez que se trata de un elemento esencial de los sistemas democráticos y un ejercicio integral de múltiples derechos humanos, entre los que destacan las libertades de pensamiento, expresión y de reunión.

En este ensayo se celebran los avances normativos alcanzados en México como resultado de las luchas sociales y las transiciones electorales. No obstante, también se reconocen las dificultades que enfrentamos para traducir las leyes en condiciones de vida efectivas. Por ello, reconocemos el esfuerzo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por sostener espacios y materiales para la reflexión, análisis y discusión de tan importantes temas.

Las siguientes líneas estudian la relación que existe entre la protesta social y la democracia a lo largo de tres apartados. En el primero se establece una posición conceptual sobre la materia desde una perspectiva que considera a la protesta social como elemento intermedio entre la gobernanza democrática y la satisfacción de los Derechos Humanos. Después, se recupera el marco jurídico que reconoce y pro-

tege el derecho a la protesta en México. Finalmente, se reflexiona sobre el estado que guarda el ejercicio de este derecho en el país.

LA PROTESTA COMO ELEMENTO NATURAL DE LA DEMOCRACIA

Todo grupo humano enfrenta el desafío de establecer dinámicas de acción e identidad colectivas que le permitan armonizar la inevitable heterogeneidad de valores, visiones e intereses que aporta cada individuo, para lograr la colaboración mutua y perseguir beneficios compartidos. Esta construcción social de lo público, entendido como aquello que compete a cada individuo de la sociedad en función de su pertenencia a la misma, implica un esfuerzo continuo que se complejiza conforme el conjunto crece y se diversifica. De manera que las sociedades contemporáneas, tan extensas en magnitud, alcance geográfico y diversidad cultural están obligadas a una constante deliberación comunitaria para la construcción de consensos.

Por ejemplo, la sociedad mexicana se enfrenta al desafío de cohesionar y organizar a más de 126 millones de personas, adscritas a casi 10 mil asociaciones religiosas, con 68 pueblos originarios y distribuidas en una compleja geografía de casi dos millones de kilómetros cuadrados (sin contar los asentamientos transfronterizos). Además, existe una profunda desigualdad social que incluye tanto a personas en extrema pobreza como a familias que se ubican entre las más ricas del mundo. No sorprende que en México la construcción de consensos e identidades compartidas demande un esfuerzo sostenido. Para muestra basta revisar la historia nacional del siglo XIX y principios del XX, pero incluso en la actualidad, el disenso es habitual: según un seguimiento de manifestaciones y protestas realizado por El Universal, entre 2015 y 2017, en promedio se realizaron nueve marchas diarias en la capital del país (Arredondo, 2018).

Es factible recurrir a dos conceptos propuestos por Foucault (1977) para entender cómo surge la organización de la acción colectiva en una sociedad: *procedencia* y *emergencia*. El primero de ellos refiere a la sucesión de eventos gracias a los cuales se forma la sociedad. Según este pensador, de manera similar a la evolución de una especie, los pueblos poseen una filogenia que les distingue de otros y les articula en la medida de que provee continuidad de prácticas y símbolos.

En cambio, la *emergencia* refiere a un punto fundacional, creativo, mediante el cual se inaugura el ejercicio de nuevas prácticas y significantes.

Considerando que lo público se materializa de manera dual, tanto como un espacio físico compartido entre la colectividad, como un proceso político alimentado por las interacciones cotidianas entre los individuos, podemos reconocer en él rasgos de la *procedencia* foucaultiana, porque hay una construcción histórica que concatena decisiones y acciones en el tiempo. Las personas que integran al conjunto alimentan el proceso promoviendo sus objetivos y opiniones personales en las discusiones y comportamientos colectivos.

La democracia es un sistema político que otorga a esta condición un valor a proteger y por ello intenta proveer medios suficientes para desahogar el ejercicio político, encauzar la *procedencia*, mediante el diálogo, la reflexión colectiva y la constante negociación de subjetividades que, en principio, acuden al espacio público con el objetivo de alcanzar nuevas perspectivas en las que se incluyan sus posiciones iniciales (Baca, 1996).

Sin embargo, cuando los medios establecidos resultan insuficientes para satisfacer el mandato ético del diálogo o cuando los actores políticos se alejan del mismo, se vuelve inevitable el agotamiento de los consensos porque dependen de un contexto dinámico que exige continua deliberación pública. Aquí, la *emergencia* se presenta como un momento disruptivo que cuestiona el balance de fuerzas de la estructura social y promueve la innovación de la propia organización comunitaria. Para Foucault:

La emergencia se produce siempre en un cierto estado de fuerzas [...] Unos hombres dominan a otros, y así nace la diferenciación de los valores; unas clases dominan a otras, y así nace la idea de libertad; unos hombres se apoderan de las cosas que necesitan para vivir, les imponen una duración que no tienen, o las asimilan a la fuerza (1977: 34).

Desde esta perspectiva, la protesta social, valorada como *emergencia*, sirve como catalizador de la acción colectiva y dinamiza lo público al llamar la atención sobre “sectores o causas sociales, que sin este mecanismo no podrían ser atendidos y representados mediante los canales institucionales” (FLEPS, 2014, pág. 3).

Así mismo, como la inclusión amplia de la ciudadanía en los asuntos públicos que postulan los modelos más idealistas de la democracia enfrenta importantes desafíos técnicos y operacionales de complejidad proporcional a la magnitud de la población, la mayoría de las naciones democráticas han optado por el modelo representativo. Aunque este sistema facilita la deliberación, también se enfrenta a las distancias que se generan entre representantes y representados. En estos casos, la protesta ayuda a que las discusiones públicas se enfoquen desde la perspectiva que desea la ciudadanía, en lugar de sólo partir de las consideraciones de sus representantes.

Un caso histórico ejemplar de cómo, desde hace milenios, la protesta funciona para otorgar voz a personas que han sido excluidas de las decisiones públicas, son las manifestaciones realizadas por mujeres romanas en el temprano año 195 a. e. c. Entonces las féminas ocuparon exitosamente el espacio público para protestar en contra de la ley *Oppia*, que entre otras cosas les prohibía poseer más de media onza de oro y también usar carruajes. Gracias a las crónicas de Tito Livio sabemos que multitudes de mujeres salieron a la calles para plantarse fuera de las casas de los magistrados romanos. Si bien se trataba de matronas que gozaban de una posición social ventajosa respecto a otras mujeres, lo cierto es que ellas también eran sistemáticamente excluidas de las discusiones públicas y no sería hasta después del siglo I que empezaron a ocupar espacios legislativos en Roma (López, 2016).

Para Tilly (1984), las protestas son un reto público contra el orden jurisdiccional establecido por quienes detentan el poder en beneficio de una población desfavorecida por el régimen. Desde esta perspectiva, el ejercicio de la protesta constituye una interacción contenciosa entre distintos sectores de la población, típicamente entre quienes perciben un atropello y a quienes se identifica como causantes y/o responsables del mismo. Así, el sólo hecho de protestar genera interrupciones en la vida cotidiana e interpela a otras personas respecto a su propia subjetividad. Quizá por ello, la posibilidad de utilizar la fuerza para reprimir el ejercicio de esta forma de disenso encuentra seguidores entre la población en general.

El ejemplo más claro de la interrupción de la vida cotidiana son las afectaciones viales de la protesta mediante marchas o plantones. Sin embargo, aunque hasta ahora nos hemos enfocado en esta dimensión característica, también se debe reconocer que la protesta se ejerce de múltiples maneras. Por ejemplo, en 2020 colectivos feministas convo-

caron a la protesta “Un día sin nosotras” que, en lugar de ocupar espacios públicos, llamó al paro de actividades por parte de mujeres durante el 9 de marzo con el objetivo de visibilizar los importantes roles que ocupan en la sociedad.

Por otra parte, las protestas interpelan porque empujan la agenda pública hacia demandas y perspectivas distintas, algunas veces incluso hacia temas que trastocan los dispositivos y símbolos más arraigados de la colectividad, la emergencia por sobre la procedencia. Por ejemplo, las Marchas del Orgullo LGBT+ realizadas cada junio en distintas partes del mundo debaten, con su colorido, atuendos y festividad, las políticas del cuerpo al reivindicar en un espacio público la sexualidad, típicamente enmarcada al ámbito de lo privado (González M., 2005).

En este último ejemplo, debido a su longevidad y hablando desde el escepticismo, hay quien argumenta que la Marcha del Orgullo ha perdido su capacidad política gracias a la aceptación social conquistada, e incluso al interés mercantil que representa para algunas compañías. Sin embargo, aún si la marcha ya no lograra interpelar a la población que no integra a la comunidad LGBT+ (supuesto que es difícil de sostener en la medida de que, año tras año, la marcha genera respuestas y alimenta polémicas), la protesta sigue resultando disruptiva y crítica entre las personas que la ejercen, al permitir la suma de personas que desde su subjetividad pueden, gracias a ese contexto, construir comunidad y/o reflexionar sobre sus circunstancias particulares y compartidas.

Ahora bien, también existen protestas de naturaleza más efímera que no alcanzan a construir comunidad en el mismo sentido que lo hace la marcha LGBT+, o que tampoco articulan un movimiento social. Por ejemplo, cierres viales puntuales realizados por vecinos que exigen la reanudación de un servicio temporalmente suspendido como alumbrado o agua potable. En estos casos, la protesta todavía es una *emergencia* que interrumpe e interpela, aunque lo haga en una magnitud menor.

Siguiendo a Tarrow (1998), es posible reconocer que en todos los distintos tipos de protesta se genera aprendizaje para futuras acciones colectivas y reflexión sobre el orden social, tanto en las personas que participan activamente de la protesta, como en quienes la observan, porque las acciones políticas no se originan espontáneamente y de manera exclusiva en las mentes de quienes las organizan o ejecutan,

sino que se inscriben culturalmente y se comunican socialmente. Quizá el ejemplo más paradigmático de esta dinámica sea la Revolución de los Claveles que, en 1974 y sin enfrentamientos, derrocó a la dictadura de Salazar gracias a la rápida adición de la población al levantamiento militar que reinstauró la democracia. Fue como si todo Portugal reconociera el profundo agotamiento del régimen y sólo esperase el llamado a actuar.

De esta manera, aunque el objetivo explícito de una protesta normalmente es el de “iniciar, detener, reformar, modificar o criticar” (Favela, 2006, pág. 81) acciones o decisiones de alguna autoridad o de algún otro agente con capacidad de incidir en los procesos sociales (líderes de opinión, empresarios, etc.), más allá de los alcances más inmediatos de la protesta, en el largo plazo el disenso que la motiva incentiva la búsqueda de nuevos consensos que actualicen el pacto social y los dispositivos socioculturales que lo sustentan. Por eso, cuando las protestas no encuentran salidas dialógicas a sus demandas, las fallas sistémicas y la frustración individual pueden amplificarse y derivar en escenarios de ingobernabilidad.

Por ejemplo, el estallido social chileno de 2019 tuvo su génesis en manifestaciones estudiantiles en contra del alza de tarifa del sistema de transporte público de Santiago. Desde el inicio, las autoridades minimizaron las demandas y criminalizaron a los protestantes. El tono de la protesta y la represión gubernamental se elevó hasta llegar a decretar toque de queda el 19 de octubre. Lejos de solventar el conflicto, esta acción lo acrecentó. La protesta pierde capacidad dialógica cuando se anula la política. Como es públicamente conocido, para cuando el gobierno aceptó reducir el costo del transporte público, las protestas, disturbios y saqueos continuaron porque la población ya habían aglutinado múltiples causas a la demanda inicial. Al finalizar el año 2019 más de 30 personas perdieron la vida y cerca de 4 mil sufrieron heridas que requirieron atención hospitalaria (AI, 2021). Finalmente, el estallido derivó en una convención constitucional que busca renovar el diseño institucional del país.

Llegados a este punto hay que advertir que las inconformidades e injusticias generadas por el orden establecido no sólo afectan la viabilidad a largo plazo de la comunidad política. En el plano más inmediato y cotidiano se manifiestan como violaciones de los derechos humanos, mismas que, en la mayoría de los casos, son padecidas por los sectores poblacionales con menor capacidad o habilidad para acu-

dir a los mecanismos formales a fin de denunciar exitosamente la lesión de sus derechos. En estos casos la protesta social satisface necesidades menos estructurales, pero mucho más urgentes.

En el caso de los países firmantes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, debemos ser precisos en distinguir la exigibilidad de derechos y su justiciabilidad. Mientras que lo primero hace referencia a una posibilidad formal establecida por el marco normativo, lo segundo da cuenta de si efectivamente puede reclamarse judicialmente la satisfacción de derechos.

Por ejemplo, entre otras acciones, activistas del movimiento #Me-Too expusieron en 2018 a la marca de ropa deportiva *Under Armor* por prácticas sexistas (Safdar, 2018). En estricto sentido habrían podido lograr sus objetivos en los tribunales, pero llevando el problema a la discusión pública se evitaron la confrontación con la capacidad de defensa legal de la transnacional. Lo cierto es que los procesos oficiales (particularmente los judiciales) exigen una liquidez, conocimiento y tiempo que no todas las personas pueden o quieren invertir.

En la medida de que la protesta visibiliza causas, puede generar empatía y solidaridad del resto de la población, haciendo que ésta se sume al reclamo de reparación, presionando a los actores responsables para actuar en consecuencia. En nuestro ejemplo, la presión social y mediática sobre la empresa fue tan alta que rápidamente modificó sus políticas laborales para reducir los niveles de discriminación por género entre su personal. Todo ello sin tener que pasar por un proceso administrativo o judicial.

Otro ejemplo vigente de la capacidad de la protesta para modificar las relaciones entre particulares, sin necesariamente pasar por la intermediación del Estado, es la compleja evolución de la empresa Disney respecto al contenido de sus productos culturales. A pesar de una ambigua neutralidad con la que la compañía intenta excusarse de los debates públicos, al final ha tenido que ir definiendo una posición, que lo mismo agrada a unas personas que molesta a otras (Barnes, 2022). En cualquier caso, es una muestra de cómo la protesta, además de ayudar a renovar las estructuras formales del orden social, amplía el entendimiento de las relaciones entre particulares y las maneras de defender los derechos, más allá de la rígida relación entre el gobierno y la ciudadanía.

En resumen, cuando el derecho a la protesta es reconocido y se permite su ejercicio en un entorno dialógico y de construcción social,

sirve tanto como una muy útil herramienta para la *emergencia* de nuevas formas de organización y acción colectiva, como una salvaguarda contra las violaciones de derechos humanos que permanecen ocultas en los entresijos de la estructura social. Las naciones democráticas están permanentemente convocadas a extender y mejorar los mecanismos y medios que permiten la libre expresión de la diversidad y alteridad de la sociedad. Una misión que debe satisfacerse tanto por la vía de las instituciones formales, como por la de las pautas culturales: la *emergencia* debe servir para construir *procedencia*.

LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA PROTESTA

A continuación se recuperan sucintamente los instrumentos normativos y la jurisprudencia que dan garantía de los derechos que constituyen el ejercicio de la protesta, a saber: las libertades de opinión, de expresión y de asociación. Se da atención particular al Sistema Interamericano por ser en el que se inscribe el país. El objetivo es describir el escenario legal previamente a la valoración del panorama que guarda el ejercicio del derecho a la protesta que se realiza en la siguiente sección.

El consenso internacional ha ratificado múltiples veces a la protesta como una herramienta fundamental para la defensa de los derechos humanos y la expresión crítica a las autoridades (CIDH, 2015). No obstante, generalmente el derecho a la protesta no es considerado como autónomo, sino que se le concibe como ejercicio de otras libertades que se materializan en el acto mismo de protestar. Según Maina Kiai, Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), “las manifestaciones pacíficas suponen el goce y el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión, expresión y asociación, entre otros” (ACNUDH, 2011, pág. 5).

Las libertades de opinión y de expresión son consideradas pilares de la democracia porque “sólo mediante la discusión abierta y la información sin barreras es posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad” (OEA, 1994). La búsqueda de reconocimiento de estas garantías tiene antecedentes tan lejanos como la petición inglesa de derechos en 1628 y, a decir de Charles Tilly (1984), aunque

el ejercicio de la protesta social en su forma contemporánea data del siglo XIX, su ejercicio fáctico aún sin reconocimiento formal es tan antiguo como la humanidad misma. De tal suerte que recuperar sus antecedentes históricos es una tarea que escapa al objetivo de este texto por lo que basta mencionar que, en la actualidad, son reconocidas por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH):

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (ONU, 1948).

Este derecho se manifiesta en dos dimensiones, ambas de igual importancia y que deben ser satisfechas simultáneamente: una individual y otra colectiva. La dimensión individual comprende más que sólo la posibilidad de hablar o escribir con libertad, sino que protege “el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios” (Corte IDH, 1985, pág. 31). Las reuniones en la vía pública, tanto estáticas como con desplazamientos (Corte IDH, 2018), son consideradas como uno de los medios apropiados y, de hecho, más accesibles para ejercer esta facultad.

Por su cuenta, la dimensión social es entendida como el medio necesario para el intercambio de ideas e información, por lo que los Estados deben dar certeza de la posibilidad de mantener debates abiertos y plurales, lo que incluye el uso y acceso a medios de comunicación, pero también la utilización de lugares públicos para emitir comunicaciones o realizar acciones políticas (Comité DH, 2011). Desde luego, como con todos los derechos, hay algunas restricciones sobre las cuales existe consenso internacional y gravitan en torno a la protección de la seguridad e integridad de otras personas durante la realización de las protestas.

Además del mencionado artículo 19 de la DUDH, este derecho también está reconocido por el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y por el 13 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En el Pacto se establece que la libertad de expresión puede realizarse de manera oral, por escrito o “por cualquier otro procedimiento” (ONU, 1976), de manera que la protes-

ta no siempre consiste en concentraciones colectivas en espacios públicos, sino que puede adquirir una gran variedad de formas, incluyendo manifestaciones individuales, artísticas o performáticas.

Los artículos 21 y 22 del Pacto reconocen la libertad de reunión y de asociación, respectivamente. También lo hace el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual es de interés porque la protesta social, típicamente asociada a movimientos sociales, no siempre es resultado de una acción premeditada o se inscribe en acciones políticas articuladas en el tiempo o surgidas de colectivos organizados (Corte IDH, 2009). La protesta también se materializa en eventos espontáneos o aislados en el tiempo; inclusive puede no tener un objetivo comunicacional claro o no constituir exactamente un ejercicio de expresión, sino ser sólo una reacción puntual ante la injusticia. Inclusive, con el ascenso de la virtualidad, hay un incipiente reconocimiento de la función que cumple Internet como “lugar público de reunión” (OEA, 2011, pág. 4); además de la de fungir como una plataforma de comunicación digital.

Otro instrumento esencial para el ejercicio de la protesta en el mundo es la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, también conocida como “Declaración sobre las y los defensores de Derechos Humanos”. Aunque este documento no es vinculante, su contenido está sustentado en otros instrumentos que sí lo son, por ejemplo el Pacto, y al ser aprobado por unanimidad por la Asamblea General, tiene un importante peso simbólico.

En la Declaración se estipula la necesidad de proporcionar apoyo y protección a las personas defensoras de los Derechos Humanos en el contexto de su labor. En lo que se refiere al derecho a la protesta, los artículos 1, 5, 6 y 12 enmarcan los compromisos nacionales respecto al tema que nos ocupa. En específico, el quinto artículo señala:

Artículo 5o. A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a) *A reunirse o manifestarse pacíficamente;*
- b) *A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;*

c) *A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales” (ONU, 1998).*

A propósito de la Declaración, en el informe anual a la Asamblea General de 2006, la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos refirió que la libertad de reunión es un concepto amplio que incluye “desde una reunión en una residencia particular a reuniones y conferencias en lugares públicos, manifestaciones, vigilias, marchas, piquetes” (ONU, 2006, pág. 9) , entre otras, y sin importar si se trata de esfuerzos formales realizados por una organización o si son indeliberados.

En armonía con la Declaración, la Comisión Interamericana estableció una unidad permanente para personas defensoras a finales de 2001, misma que fue posteriormente convertida en la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. La Relatoría da seguimiento a la situación de las personas defensoras en la región, incluyendo las operadoras de justicia, y se mantiene en estrecha relación con la Relatoría Especial con misma denominación del Sistema Universal.

En el plano nacional, los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recuperan el derecho a la libertad de expresión. El primero de ellos también regula el acceso a la información pública. Para fines de este trabajo resaltamos el primer párrafo:

Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. [...]” (DOF, 2021)

El derecho mexicano hace hincapié en la prohibición de la censura previa. El ejercicio de la libertad de expresión puede ser sujeto de sanciones si traspasa los límites establecidos en la ley, pero sólo *a posteriori* y nunca de manera preventiva. Por ejemplo, respecto a la previsión de evitar la alteración del orden público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha manifestado que cualquier afectación “invocada como justificación para limitar la libertad de expresión

debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones” (SCJN, 2020, pág. 53).

La Suprema Corte también ha advertido de la insuficiencia de “invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable” (pág. 54).

Por su cuenta, el artículo 9 de la Constitución mexicana reconoce el derecho de asociación y reunión, siempre que tenga objetos lícitos; aunque limita su uso para fines políticos exclusivamente a las personas ciudadanas de la república. Al respecto de las reuniones y protestas que se realizan en el espacio público, la jurisprudencia ha sido maximalista en el grado de protección del derecho. Una muestra de ello son las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 en las que la SCJN estableció que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de la sociedad y que la utilización de estos lugares puede ser la vía más efectiva para transmitir mensajes o, inclusive, la única alternativa disponible para que grupos marginados den a conocer sus pensamientos y opiniones.

Además, se ha reconocido que casi inevitablemente el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos molesta o interfiere con los derechos de terceros. No obstante, la Suprema Corte reconoce que la democracia requiere “un alto grado de tolerancia al pluralismo y la manifestación social pública” (SCJN, 2019, pág. 63) y ordena a las autoridades a proveer las facilidades necesarias para garantizar el ejercicio de las protestas, al tiempo que minimizan las afectaciones a terceros. No obstante, algunos gobiernos locales imponen restricciones al uso de la vía pública mediante reglamentos y otras disposiciones administrativas, lo cual puede contravenir los estándares internacionales que señalan como razonable sólo emitir “notificación previa, cuando se trate de reuniones de gran envergadura” (ONU, 2014).

Es claro que el derecho a la protesta pacífica es formalmente protegido de forma suficientemente amplia en México y en la región. Sin duda, como consecuencia de la larga tradición de movimientos y protestas sociales que dieron tránsito a las democracias latinoamericanas hacia finales del siglo pasado y las que más recientemente

han prestado resistencia a los modelos extractivistas y a las nuevas formas de autoritarismo, el desafío contemporáneo se concentra en la defensa del reconocimiento del derecho, en su exigibilidad y en su profundización.

CRIMINALIZACIÓN Y DEMONIZACIÓN DE LA PROTESTA

Por lo motivos enunciados en el primer apartado, el ejercicio de la protesta siempre se ha enfrentado a la restricción y la criminalización de quienes se resisten a la *emergencia* en defensa de una *procedencia* que les favorece o que, al menos, perciben como adecuada. No obstante, desde 2017, organizaciones como Amnistía Internacional han denunciado un aumento de la retórica autoritaria y populista en todo el mundo. Durante los últimos años se ha expandido una estrategia político-electoral basada en promover un discurso de odio y miedo para reducir la complejidad social a un esquema de “ellos contra nosotros”, todo en menoscabo del pleno ejercicio de los derechos humanos para todas las personas.

Escapa a los alcances de este ensayo explorar las causas del éxito electoral que esta estrategia está rindiendo en diversas naciones, por lo que me limitaré a señalar como posible explicación la profundización de las contradicciones del modelo económico vigente. Nunca antes la humanidad había visto niveles tan altos de desigualdad entre las naciones y entre las personas (Oxfam, 2022). En la actualidad, la conflictividad social es un desafío de complejidad creciente, que cuestiona la capacidad de nuestras instituciones para otorgar salidas dialógicas a los problemas.

En este escenario, algunos liderazgos han evitado la reflexión profunda y en lugar de mejorar las instituciones y defender los derechos de las personas “han adoptado por conveniencia política una agenda deshumanizadora [y] violan los derechos de grupos utilizados como chivos expiatorios para marcarse tantos políticos o desviar la atención de su propio fracaso gubernamental” (AI, 2017).

Peor aún, estas narrativas vacías de propuesta creativa llegan a filtrarse al resto del cuerpo social, generando rechazo y violencia ante la alteridad al interior de las propias comunidades. Por ejemplo, en Estados Unidos la polarización social impulsada desde la presidencia

de Donald Trump, se ha traducido en un importante crecimiento de las milicias armadas que defienden la violencia como herramienta política y que niegan, desde el extremismo ideológico, la legitimidad de otros grupos sociales para participar de lo público (ICCT, 2022).

En México, además de las condiciones compartidas con el resto del mundo, también nos enfrentamos a una grave y larga crisis de Derechos Humanos manifiesta en enormes cifras de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, homicidios y otras muchas violencias que reiteradamente exponen la incapacidad del aparato Estatal para satisfacer demandas básicas como el acceso a la justicia y la provisión de seguridad.

En este contexto de estrecha capacidad gubernamental, la respuesta ante la *emergencia* transita entre dos polos: quienes reconocen en la protesta un indicador de la vigencia de derechos y quienes la califican como un “problema a ser resuelto”. Ambos polos coinciden en la preocupación por la estabilidad institucional, pero difieren en el curso de acción para responder a la *emergencia*. Lamentablemente, y a pesar de la probidad judicial expuesta en el apartado anterior, en México es común encontrar respuestas estigmatizantes y violentas por parte de las autoridades y de otros agentes sociales con el objetivo de demonizar y criminalizar a quienes ejercen el derecho a protestar.

Por ejemplo, en 2013 la senadora Mariana Gómez del Campo presentó una iniciativa de Ley General de Regulación de Manifestaciones Públicas que fue fuertemente criticada por las restricciones injustificadas al derecho de protestar y fue desechada. Más recientemente, a petición del entonces gobernador de Tabasco, Adán Augusto López, en julio de 2019 el congreso local modificó el Código Penal para castigar con hasta 13 años de prisión el cierre de vialidades con el objetivo de impedir “la ejecución de trabajos y obras públicas”. Ejemplos como estos son abundantes en los órganos legislativos nacionales, aunque también hay otros más sutiles que buscan restringir la posibilidad de la protesta por vías indirectas, como la iniciativa presentada sin éxito por la diputada Reyna Celeste Ascencio a principios de 2022, misma que limitaba las actividades de organizaciones de la sociedad civil que reciben donativos desde el extranjero.

Por otra parte, en la medida de que la protesta constituye un ejercicio comunicacional, también es notable el uso de los medios y del discurso para denigrar y deslegitimar a las personas que ejercitan su derecho a la protesta, con el objetivo de reducir el apoyo que reciben

de la sociedad. El Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social en México (FLEPS, 2014) documentó un generoso uso de palabras como “vándalos”, “anarquistas”, o “peligrosos” por parte de autoridades con el objetivo de atribuir una carga negativa al ejercicio del derecho, asociándolo con el desorden y la criminalidad. Por su cuenta, Amnistía Internacional (AI, 2021) ha denunciado que tanto a nivel federal como en diversas entidades se promueve la estigmatización de las marchas feministas como “violentas”, a pesar de que la gran mayoría de ellas son pacíficas y transcurren dentro del marco legal.

Los discursos demonizantes y estigmatizantes impulsados por autoridades de todos los niveles, con la anuencia o participación de medios de comunicación, propician un ambiente hostil para el ejercicio de las protestas y facilita que gobernantes y particulares ejerzan violencia en contra de las personas que protestan. Por ejemplo, tenemos que en 2018 un particular arrolló intencionalmente a un grupo de manifestantes que exigían suministro de agua en Ciudad de México (Redacción, 2018). También, un hombre armado con tijeras de jardinero agredió a mujeres que participaban en una marcha feminista en Oaxaca (Redacción, 2022).

Este ambiente intoxicado por la desinformación y el odio, sumado a la incapacidad operativa objetiva de las instituciones para dar cauce a las demandas sociales, e incluso a sus obligaciones constitucionales, impide el efectivo desarrollo de los derechos humanos formalmente reconocidos y tutelados por el Estado mexicano. Además de las miles de denuncias por violencias ejercidas por particulares tan sólo en el último lustro, se han acumulado en el país más de 34 mil denuncias contra policías, militares y marinos por brutalidad en el cumplimiento de sus funciones; la impunidad supera el 90% de los casos (MCCI, 2022).

CONCLUSIÓN

Naturalmente las personas recurrimos al encuentro, a la reunión, al trabajo en conjunto para compartir visiones y aspiraciones sociales, así como para exigir responsabilidad y rendición de cuentas a los liderazgos políticos. La protesta es un recurso constante e ineludible en la historia de la humanidad que ayuda a replantear el pacto social y a transformar los mecanismos de gobernabilidad. Si bien hay que ad-

vertir de la tentación iusnaturalista que presenta desafíos ontológicos importantes (Fernández, 1993), también se debe reconocer la legitimidad de la protesta como herramienta sociopolítica, misma que en las sociedades contemporáneas, enmarcadas en el Estado de Derecho, goza de particular importancia tanto por su arraigo histórico como por el papel que desempeña en la generación de ciudadanía empoderada y participativa.

Es urgente que la protección de la protesta pacífica transite de la legislación a la vida cotidiana de quienes habitamos el país. Dadas las condiciones nacionales, la protesta social seguirá siendo un recurso inevitable y necesario, mientras que no se le reconozca su papel transformador. La crisis estructural del sistema económico, sumada a las notables deficiencias del aparato estatal demandan una reflexión profunda, creativa y plural que va más allá de discusiones electorales y convoca a la sociedad en su conjunto y demanda de ella caminos institucionales que nos permitan transitar exitosamente esta época tan compleja de la historia nacional.

REFERENCIAS

ACNUDH. (2011). *Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas preparado por la Oficina del Alto Comisionado*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Obtenido de <https://daccess-ods.un.org/tmp/8904292.58346558.html>

AI. (2021). *Chile: Responsabilidad penal por omisión de los mandos con ocasión de los crímenes cometidos durante el estallido social*. Santiago: Amnistía Internacional (AI).

ALDF. (22 de abril de 2008). Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Gaceta Oficial de La Ciudad de México*.

Amnistía Internacional. (2021). *México: La era de las mujeres. Estigma y violencia contra mujeres que protestan*. Ciudad de México: Amnistía Internacional Sección Mexicana.

Arredondo, I. (07 de febrero de 2018). Padece CDMX 10 mil marchas en tres años. *El Universal*. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-investigacion/cdmx-9-marchasal-dia-por-3-anos>

Baca, L. (1996). El diálogo como virtud democrática. En *Diálogo y democracia* (2020 ed.). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.

CDHEQROO. (noviembre de 2020). Recomendación CDHEQROO/20/2020/II. Quintana Roo: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo.

CIDH. (2015). *Informe anual: Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Comité DH. (2011). *Observación General No 34 Libertad de opinión y libertad de expresión (artículo 19)*. Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas.

Corte IDH. (1985). *Opinión Consultiva OC-5/85 sobre la colegiación obligatoria de periodistas*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha_opinion.cfm?nld_Ficha=10&lang=es

Corte IDH. (2009). *Sentencia de 6 de julio de 2009. Caso Escher y Otros vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Corte IDH. (2018). *Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Davenport, C. (2007). State Repression and Political Order. *Annual Review of Political Science*, 1-23. doi:<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.101405.143216>

DOF. (28 de mayo de 2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*.

Favela, D. (2006). *Protesta y reforma en México: interacción entre Estado y sociedad, 1946-1997*. Ciudad de México: UNAM.

Fernández, J. (1993). *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

FLEPS. (2014). *Derechos Humanos y Protesta Social en México: audiencia temática presentada ante la CIDH*. Ciudad de México: Frente por la libertad de expresión y la protesta social en México. Obtenido de https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/CIDH_Informe_Final_Protesta30Octubre2014.pdf

Foucault, M. (1977). *Microfísica del poder* (2019 ed.). Ciudad de México: Siglo XXI editores.

González, I., Méndez, B., & Cogco, A. (2017). Hacia una Evaluación de la Policía de Proximidad en la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 35-66.

González, M. (2005). Marcha del orgullo por la diversidad sexual. Manifestación colectiva que desafía las políticas del cuerpo. *El Cotidiano*, 90-97.

López, A. (2016). Hortensia, primera oradora romana. *Revista de estudios de antigüedad clásica*, 317-332.

OEA. (1994). *Declaración de Chapultepec, Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión*. Ciudad de México: Organización de los Estados Americanos.

OEA. (2011). *Declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet*. Organización de Estados Americanos. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>

ONU. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

ONU. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instrumentsinternational-covenant-civil-and-political-rights>

ONU. (1998). *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. Organización de las Naciones Unidas.

ONU. (2006). *A/61/312 Comentario por el Secretario General: Defensores de Derechos Humanos*. Organización de Naciones Unidas.

ONU. (2014). *Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.

ONU-DH. (23 de mayo de 2021). *La ONU-DH llama a investigar las alegaciones de abusos por parte del funcionariado público en el contexto de las protestas en Chiapas*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <https://hchr.org.mx/comunicados/la-onu-dh-llama-a-investigar-las-alegaciones-de-abusos-por-parte-del-funcionariado-publico-en-el-contexto-de-las-protestas-en-chiapas/>

Redacción. (26 de abril de 2021). Policía capitalina desaloja a comunidad triqui, luego la incomunica por más de 9 horas. *Animal Político*, págs. <https://www.animalpolitico.com/2022/04/policia-desaloja-comunidad-triqui-encapsula-horas/>.

Safdar, K. (05 de noviembre de 2018). Under Armour's #MeToo Moment: No More Strip Clubs on Company Dime. *The Wall Street Journal*. Obtenido de <https://www.wsj.com/articles/under-armours-metoo-moment-no-more-strip-clubs-on-company-dime-1541450209>

Santos, A. (09 de noviembre de 2021). El día que la policía disparó, torturó y violó a manifestantes feministas en Cancún. *El País*. Recuperado el 20 de mayo de 2022, de <https://elpais.com/mexico/2021-11-10/el-dia-que-la-policia-disparo-torturo-y-violo-a-manifestantes-feministas-en-cancun.html>

SCJN. (2019). *Acción de inconstitucionalidad 72/2019*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=259082>

SCJN. (2020). *Cuadernos de jurisprudencia no. 1: Libertad de expresión y periodismo*. Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tarrow, S. (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, C. (1984). Social Movements and National Politics. En C. Bright, & S. Harding, *Statemaking and Social Movements: Essays in History and Theory*. University of Michigan Press.

Capítulo 6

Mediación y negociación:
Herramientas para reparar
violaciones a derechos humanos
en empresas

Mediación y negociación: Herramientas para reparar violaciones a derechos humanos en empresas

SERGIO JAIME ROCHÍN DEL RINCÓN

RESUMEN

El presente texto desmenuza la obligación de las empresas de reparar de manera integral cuando violan derechos humanos; para ello se hace hincapié en los principios rectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros instrumentos internacionales sobre empresas y derechos humanos y su aplicación en México a través de la Recomendación General 37 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como de diversos instrumentos jurídicos.

Se plantea cómo, a través de un proceso de justicia restaurativa, puede darse una reparación integral, efectiva y oportuna, que comprenda los siguientes elementos: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición. En este sentido, se revisa la utilización de la mediación y la negociación como herramientas ideales para lograr dicho objetivo, por su carácter autocompositivo, y se sugiere un enfoque y una perspectiva que lo facilite.

Finalmente, se aborda la figura del “*Ombudsperson* corporativo”, con objeto de discernir en qué supuestos ésta es adecuada para ejercer el rol de mediador y conciliador interno en la empresa que le permita facilitar acuerdos de reparación integral que se ajusten a los estándares internacionales de derechos humanos. En este contexto, se revisan las figuras nacionales del Punto Nacional de Contacto de las Directrices de la OCDE y el modelo canadiense del *Ombudsperson* de Responsabilidad Empresarial.

INTRODUCCIÓN

La dignidad humana es el fundamento de los derechos humanos; éstos son inherentes a todos los seres humanos cualesquiera que sean su nacionalidad, sexo, orientación o preferencia sexual, origen nacional o étnico, color, religión, idioma o cualquier otra condición, de tal manera que se debe reconocer a todas las personas el derecho a ser tratadas con dignidad en todo momento. Por ello, nuestra Constitución Política, a partir de la reforma del 10 de junio de 2011, reconoce en su artículo primero que toda persona tiene derecho a disfrutar los derechos humanos sin discriminación y que todos esos derechos están interrelacionados y son interdependientes e indivisibles.

Ante estos derechos, surge la necesidad de determinar frente a quién se deben hacer valer; es decir quién es el sujeto obligado a respetarlos, promoverlos y garantizarlos. En primer lugar, podemos afirmar que toda persona que tiene el poder para violarlos se convierte en sujeto obligado; en ese sentido, se considera que el primer responsable frente a los derechos humanos es el Estado, ya que éste ejerce el poder público por medio de sus agentes y al hacerlo de manera inadecuada se pueden afectar los derechos de las personas.

Sin embargo, la concepción de los derechos humanos ha evolucionado, bajo la premisa de que no sólo el Estado ejerce el poder, sino que en determinadas circunstancias los particulares pueden tener responsabilidad frente a las obligaciones en materia de derechos humanos, a lo que se le ha llamado la horizontalidad de los derechos humanos (Gonzalo & Cristian, 2007).

Dentro de los posibles particulares que cometen violaciones a derechos humanos están las empresas y las corporaciones. A lo largo del siglo XX y XXI, las empresas han ido alcanzando cuotas de poder que ya superan en muchos casos a las de los gobiernos; actualmente el valor económico de las 10 multinacionales más importantes del mundo es comparable al Producto Interno Bruto de los 180 países más pequeños del planeta (Pacto Mundial, 2017).

Ante la posibilidad de causar impactos negativos, las empresas están obligadas a respetar los derechos humanos. Eso implica atender los posibles riesgos sobre los derechos humanos y, en su caso, responder cuando se acredite que con motivo de sus actividades productivas se violaron derechos humanos, por medio de un procedimiento de reparación integral que genere una auténtica justicia restaurativa.

En México, sin embargo, no se ha estudiado suficientemente la reparación por violaciones a derechos humanos a través de procesos de justicia restaurativa, y menos aún en el campo de las empresas y corporaciones; por ello, considero que sí vale la pena profundizar en el tema y proponer esquemas de reparación que realmente sean integrales y beneficien a las víctimas y a la sociedad.

Por otro lado, y esa pretende ser la aportación específica de este documento, en nuestro país la mediación y la negociación no han sido suficientemente estudiadas como herramientas clave para lograr una reparación integral por violaciones a derechos humanos de acuerdo con los estándares internacionales; por ello, se sugiere una metodología para facilitar el uso de estas herramientas y así favorecer la construcción de la paz a través de procesos de justicia restaurativa. Asimismo se propone que un *Ombudsperson* al interior de la empresa pueda facilitar la resolución de estos conflictos por violación a los derechos humanos, tomando un papel de mediador y conciliador.

DERECHOS HUMANOS Y EMPRESA

La horizontalidad de los derechos humanos no es una idea nueva; de hecho, Eleanor Roosevelt señaló hace casi un siglo, de manera diáfana, que éstos comienzan:

...en los lugares pequeños, cerca de casa; tan cerca y tan pequeños que no pueden verse en los mapas del mundo. Sin embargo, son el mundo de la persona individual; el vecindario donde vive; la escuela o universidad donde estudia; la fábrica, granja u oficina donde trabaja... (Roosevelt, 1958).

Sin embargo, a partir de los años 70 del siglo pasado, y especialmente al arranque del actual, se dio un fuerte impulso al tema, principalmente dentro de Naciones Unidas, con propuestas de códigos (Código de Conducta para las Empresas Transnacionales, 1974), normas (Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos, 2003), directrices y estándares, obligatorios y voluntarios, para prevenir y reparar daños generados principalmente por las actividades de las empresas transnacionales (CNDH, s.f.).

En el marco normativo internacional, en 29 textos y documentos internacionales de Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se establecen las acciones a seguir por los Estados y las empresas respecto a los derechos humanos; la mayoría de esos textos y documentos son de carácter declarativo o no vinculante (CNDH, 2019).

En 2005, el secretario general de la ONU decidió nombrar a un “Representante Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales para identificar y aclarar las responsabilidades de las empresas con relación a los derechos humanos”; a partir de entonces se han desarrollado:

estándares internacionales coordinados en esta cuestión, buscando fomentar el desarrollo de una cultura empresarial de derechos humanos basada en la prevención de afectaciones a derechos de terceros, y creando a la vez un ecosistema o constelación internacional de estándares sobre las empresas y los derechos humanos (Cantú Rivera, 2016).

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU promovió la elaboración y la adopción de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, que son directrices de cumplimiento voluntario por parte de los Estados respecto a las empresas que residen o trabajan en su territorio, para respetar los derechos humanos; con estas acciones se ha buscado detectar posibles riesgos y acercar a las empresas con las comunidades que pueden ser afectadas por sus proyectos o con otros interlocutores, para que puedan obtener un consentimiento que a su vez les otorgue una “licencia social” para operar (Cantú Rivera, 2016).

Los Principios Rectores establecieron un marco normativo a nivel mundial que define las pautas para las empresas y los Estados en relación con la actividad empresarial y los derechos humanos, a través de diversas normas y están organizados en torno a tres pilares:

Pilar I: El deber del Estado de proteger a las personas de posibles violaciones a sus derechos humanos en relación a (sic) actividades empresariales.

Pilar II: La responsabilidad de empresas de respetar los derechos humanos.

Pilar III: La necesidad de mejorar el acceso a las vías de reparación de las víctimas de violaciones de los derechos humanos con relación a actividades empresariales (OACNUDH, 2011).

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la aplicación de los Principios Rectores busca mejorar las normas y prácticas en relación con las empresas para garantizar plenamente el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, particularmente de las personas o comunidades que se puedan ver afectadas por la operación de las empresas (OACNUDH, 2011). A partir de estos principios, se han derivado los planes de acción que son instrumentos de política pública, en los cuales un Estado articula las prioridades y las acciones que adoptará para apoyar la implementación de obligaciones y compromisos internacionales, regionales o nacionales con respecto a un área o un tema de política determinada y sirven como una guía de interacción con las empresas para que estas cumplan con sus responsabilidades y en caso de que existan impactos adversos a los derechos humanos generadas por sus operaciones, éstas sean mitigadas y reparadas (The Danish Institute for Human Rights, 2017).

En 2014 se plantó por algunos países la necesidad de concretar un tratado internacional vinculante y por ello, en su 26° periodo de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la decisión de establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta encargado de desarrollar un instrumento internacional en materia de empresas y derechos humanos que sea jurídicamente vinculante. Finalmente, en julio de 2018, se conoció el llamado *Borrador Cero* como propuesta del tratado vinculante de las Naciones Unidas. Es posible que en un tiempo cercano, este tratado sea propuesto y ratificado por la comunidad internacional.

En el caso mexicano, el artículo Primero de la Constitución Política (Reforma constitucional, 2011), establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, y más adelante establece que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que se hace extensivo frente a las empresas. El primer pilar de los Principios Rectores orienta al Estado para cumplir con esta obligación constitucional, a través de medidas de prevención, investigación y reparación de violaciones a derechos humanos derivadas de actividades empresariales. En consecuencia, el Estado mexicano:

...cumple con sus obligaciones de protección en materia de empresas y derechos humanos a través de cuatro elementos: a) contar con leyes y políticas que establezcan obligaciones a las empresas de respetar derechos humanos; b) hacer cumplir las leyes, a través de mecanismos de vigilancia y supervisión que sean efectivos, suficientes y coordinados; c) establecer mecanismos de prevención para evitar que las empresas violen derechos humanos; d) establecer mecanismos para investigar y sancionar a empresas que violen derechos humanos (CNDH, 2019).

México, en cumplimiento de su obligación constitucional, ha realizado acciones importantes en este sentido; así, en el Programa Nacional de Derechos Humanos (2014-2018) se incluyó “promover el enfoque de derechos humanos y de género en el sector privado, así como en las políticas y actividades empresariales”, como un primer paso que abrió la puerta al proceso de elaboración del *Plan de Acción* para México. Se integró un grupo de trabajo sobre empresas y derechos humanos encargado de elaborar el programa nacional de derechos humanos y empresas. Como resultado de estos trabajos se elaboró la *Guía de Derechos Humanos y Empresas en México*, desarrollada con el apoyo del Instituto Danés de Derechos Humanos, que proveyó información sobre los actuales y posibles impactos a los derechos humanos producidos por las empresas en México; también se elaboró un documento borrador del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos.

En la Recomendación General 37, el *Ombudsman* mexicano sugiere que para hacer realidad en el menor tiempo posible esta nueva relación entre empresa y derechos humanos se requiere de la participación y voluntad de las autoridades y de la asunción real del compromiso por parte de las empresas para establecer como paradigma que el obtener mayores ganancias económicas es compatible con el respeto a los derechos humanos y por tanto, éste no debe ser visto como un obstáculo del sano ejercicio económico del sector empresa-

rial, sino como un área de oportunidad para redireccionar las políticas y estrategias empresariales (CNDH, 2019). Ello genera confianza entre sus miembros lo que permite operar con mayor seguridad y genera una imagen positiva en la sociedad.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos sostiene que todas las empresas deben evitar que sus actividades causen afectaciones negativas en su personal, en sus clientes y proveedores y en las comunidades donde ejecuten megaproyectos y, en consecuencia, deben reparar integralmente los daños provocados. De conformidad con los principios rectores, no basta con el cumplimiento formal de la ley, sino que deben asumir un compromiso corporativo de respetar los derechos humanos, así como establecer procesos de debida diligencia empresarial y de reparación de los impactos negativos que se generen por la afectación de estos derechos (OACNUDH, 2011). Para ello, la Recomendación General 39 establece que:

Las empresas pueden impactar negativamente al contaminar el medio ambiente, al discriminar a personas, al incumplir la ley, al generar condiciones inadecuadas en los centros de trabajo para los trabajadores o condiciones insalubres y de riesgo en las comunidades aledañas en donde desarrollan sus actividades, entre otros (CNDH, 2019).

Queda claro que las empresas pueden ser responsables de violaciones a los derechos humanos por actividades propias, ya sea directa o indirectamente, y que el Estado está obligado a través de sus autoridades a adoptar las medidas efectivas para evitar que las empresas impacten negativamente a la sociedad y, en su caso, a aplicar las sanciones correspondientes.

Por otra parte, las empresas deben atender los posibles riesgos sobre los derechos humanos y, en su caso, responder cuando se acredite que con motivo de sus actividades productivas se violaron derechos humanos, y los Principios Rectores de Naciones Unidas son una extraordinaria guía orientadora para su cabal cumplimiento. El principio Rector 17 se refiere a la debida diligencia:

Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este pro-

ceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas (OACNUDH, 2011).

En consecuencia, para actuar conforme a este principio las empresas no sólo deben prevenir y mitigar, sino que deben responder a las consecuencias negativas. Para ello será necesario evaluar, en un proceso continuo, el impacto directo e indirecto de sus actividades en los derechos humanos y los riesgos asociados. La manera más adecuada de responder es, como se verá a continuación, a través de la justicia restaurativa.

JUSTICIA RESTAURATIVA Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS EN LA EMPRESA

El principio Rector 22 sostiene que “si las empresas determinan que han provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas deben repararlas o contribuir a su reparación por medios legítimos”. (OACNUDH, 2011) Así, una empresa cumple su responsabilidad de respetar los derechos humanos si al causar o contribuir a causar consecuencias negativas sobre esos derechos, luego contribuye a su reparación. Las reparaciones pueden adoptar diversas formas; sin embargo, cada vez más la tendencia internacional exige que se lleven a cabo bajo un proceso de justicia restaurativa.

La justicia restaurativa es una metodología para solucionar problemas con participación de las víctimas, ofensor, las instituciones judiciales y la comunidad. Los programas de justicia restaurativa se basan en que las partes en conflicto deben estar activamente involucradas para resolver y mitigar sus consecuencias negativas; también se consideran un medio de motivar la solución pacífica de los conflictos, promover la tolerancia y la inclusión, construir el respeto por la diversidad y promover prácticas comunitarias responsables (UNODC, 2006). En estos procesos, con frecuencia resulta muy útil la técnica de mediación u algún otro mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC), especialmente cuando existe una situación de fuerte desequilibrio de poder entre las partes.

Históricamente, los mecanismos tradicionales de acceso a la justicia han ignorado los derechos de las víctimas de delitos o violaciones a los derechos humanos; en cambio, la justicia restaurativa se centra en garantizar el ejercicio de los derechos de las víctimas a una reparación “oportuna, plena, diferenciada, integral y efectiva” (Ley General de Víctimas, 2013).

En el caso de las víctimas corporativas, el olvido es todavía mayor, ya que, en primer lugar, habitualmente ni siquiera se reconocen como víctimas en buena medida porque a menudo son dependientes del victimario; por otro lado, siempre existe una asimetría que se manifiesta especialmente en el proceso judicial, donde las víctimas de las grandes corporaciones están particularmente indefensas (Nieto Martín, 2021). Por ello la ONU, en los Principios Rectores incluye elementos sólidos de justicia restaurativa como forma de reparación por las violaciones de derechos humanos al incluir:

...disculpas, restitución, rehabilitación, compensaciones económicas o no económicas y sanciones punitivas (ya sean penales o administrativas, por ejemplo, multas), así como medidas de prevención de nuevos daños como, por ejemplo, los requerimientos o las garantías de no repetición (López-Francos de Busturia, 2016).

En todo caso, sólo podemos hablar de justicia restaurativa si existe una participación activa de las víctimas en el proceso, como medida de empoderamiento:

...La justicia restaurativa es diálogo, reconciliación y petición de disculpas. Resulta imposible cerrar el conflicto sin oír las historias y el punto de vista de las víctimas “en carne y hueso”. Su papel en modo alguno puede reducirse, a ser meros solicitantes de ayudas o indemnizaciones económicas (Nieto Martín, 2021).

La Ley General de Víctimas incorpora los estándares internacionales y señala en su artículo 31 los elementos que debe contener la reparación integral por violaciones a derechos humanos:

Para los efectos de la presente Ley se entenderá que:

- I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del hecho punible o a la violación de sus derechos humanos;
- II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;
- III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del hecho punible o de la violación de derechos humanos;
- IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;
- V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;
- VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados" (Ley General de Víctimas, 2013).

El mismo artículo se refiere a las reparaciones que afectan a una colectividad, lo cual puede suceder a las empresas en casos relacionados con contaminación ambiental.

MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN LA EMPRESA

Para lograr hacer efectiva la justicia restaurativa empresarial, se requiere asegurar que el diálogo se presente en condiciones de igual-

dad entre las partes, por lo que resulta indispensable empoderar a las víctimas para que actúen como titulares de derechos y no como quien pide un favor; para ello, una política de comunicación horizontal puede resultar muy efectiva, y facilitará al mismo tiempo que la empresa recupere legitimidad social. Por ello, un proceso de mediación (interno o externo) puede resultar el método más eficaz para la consecución de ambos objetivos; de hecho la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) como medios idóneos para asegurar la reparación del daño (artículo 17),

La CNDH señala que los mecanismos para que las víctimas puedan recibir una reparación integral del daño son fundamentales para que las violaciones a los derechos humanos no queden en la impunidad y que, en términos del artículo primero de la Ley General de Víctimas, ésta debe comprender las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Al mismo tiempo, sostiene que, de acuerdo con los principios rectores, las empresas deben establecer “esquemas práctico-operativos de reclamación para que las víctimas puedan acceder a una reparación del daño” (CNDH, 2019); en ese caso, la propia empresa revisa la reclamación y repara los daños que haya causado al vulnerar los derechos humanos.

Es preciso señalar que las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (Directrices), establece que los Estados deben tener un “Punto Nacional de Contacto” que ofrezca mediación o conciliación para tratar de solucionar conflictos y que las víctimas obtengan una reparación del daño derivado de la inobservancia de las Directrices por empresas extranjeras a través de procesos denominados instancias específicas. Al mismo tiempo, éste puede realizar recomendaciones sobre la aplicación de las Líneas Directrices en las operaciones de las empresas. Es el único instrumento no jurisdiccional que puede conocer sobre violaciones a derechos humanos derivadas de actividades de empresas transnacionales que operan en el país y que puede actuar como mecanismo de mediación y conciliación, así como propiciar un acuerdo de reparación. En México, este Punto Nacional de Contacto está dentro de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía; sin embargo, desde la perspectiva de la CNDH “hay un desconocimiento de su existencia, funcionamiento y finalidad, así como una debilidad en su funcionamiento

en su vínculo con las empresas y cámaras empresariales” (CNDH, 2019). Por otra parte, los funcionarios no suelen tener las habilidades, herramientas y técnicas propias de la mediación y la negociación, por lo que es común que se limiten a facilitar una compensación económica, más que una reparación integral.

EL OMBUDSPERSON CORPORATIVO: ¿FIGURA IDEAL PARA LA MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS?

El *Ombudsman*, *Ombudsperson*, *Ombudspeople* o simplemente *Ombuds*, tiene su origen en la Constitución de Suecia de 1809. El término original, *Ombudsman*, significa representante; el parlamento nombraba a una persona como protector de los derechos de los ciudadanos que le presentaban quejas sobre arbitrariedades y abusos de poder por parte de las autoridades y éste debía presentar un informe con los resultados de su investigación y, en su caso, elaborar recomendaciones para corregir esos posibles abusos. Con el tiempo, la figura se ha ido extendiendo, primero en Europa y posteriormente en todo el mundo con matices muy diversos, y ya no sólo resultó aplicable a la función pública, sino que se fue incorporando al ámbito privado, primero a través de las universidades y más recientemente las empresas y organizaciones en general.

Vale la pena recoger la sencilla definición del *Ombudsman* que recoge Peña Sandoval (2022): “El *ombuds* es un tercero que ayuda a las personas que hacen parte de una organización en la resolución de sus conflictos, preocupaciones y preguntas”. Lo anterior, puede aplicarse tanto en el ámbito gubernamental como en el organizacional; de aquí se desprende que en términos amplios podemos encontrar dos tipos o categorías de *Ombudsperson*, sin embargo “Todos tienen en común el dar una voz a la gente que está en desventaja en abordar sus situaciones con la burocracia de la institución en la cual se encuentran: en el Estado, el *ombudsman* apoya a los ciudadanos, en las organizaciones a los empleados, en las universidades a los estudiantes, profesores y personal administrativo, en los periódicos a los lectores, etc. (sic)” (Peña Sandoval, 2022).

El mismo autor nos presenta una tabla para distinguir las funciones del mismo *Ombudsman* clásico de las del *Ombudsman* empre-

sarial o corporativo, que a continuación transcribo por considerarla bastante didáctica:

TABLA 1
Diferencias entre el *Ombudsman* clásico y el *Ombudsman* organizacional

<i>Ombudsman</i> clásico	<i>Ombudsman</i> organizacional
Sector público: gobierno nacional, estatal y municipal	Sector privado: empresas, universidades, ONGs
Creado por una ley	Creado por voluntad del gobierno corporativo
Su campo de acción es generalmente para el país o estado en el cual es creado	Su campo de acción es limitado a las personas que pertenecen a la organización
Independiente por ley y fuera del control del ejecutivo a quien investiga	Independiente del gobierno corporativo
Presupuesto propio autorizado por la ley	Honorarios o salario pagado por la organización
Funciones establecidas en leyes o normas estatutarias	Funciones establecidas en términos de referencia o contratos
Facultad de investigación y publicación de informes	Facultad de pedir información y con tendencia a no publicar resultados de averiguaciones
Derivado de una tradición adversarial: como respuesta a una queja de un ciudadano, se adelanta una investigación y como resultado se dan unas recomendaciones	Derivado de una tradición autocompositiva: frente a un conflicto de un empleado, se adelanta una facilitación, mediación, entre otros métodos.
Las partes generalmente son un ciudadano y el Estado, donde unos y otros no se ven como una unidad y sus conflictos son por reclamos de derechos y como consecuencia de abuso de poder o mala administración pública	Las partes son generalmente miembros de la organización con conflictos interpersonales, de comunicación y relaciones

Fuente: Elaboración con base en (Peña Sandoval, 2022)

Es necesario señalar, en primer lugar, que para que la función del *Ombudsperson* empresarial sea eficaz se requiere un fuerte compro-

miso institucional al más alto nivel para respetar las decisiones y la autonomía de quien ejerce esta función, así como otorgarle todas las facilidades para realizar las investigaciones y entrevistas que sean necesarias; por otra parte, se requiere un perfil profesional muy específico, ya que debe conocer a profundidad los principios de derechos humanos a nivel nacional e internacional, tener amplias capacidades de investigación con perspectiva de género, desarrollar fuertes habilidades de negociación y mediación y, finalmente, conocer el sector en el que se desarrolla.

En esa línea, la American Bar Association (ABA) al referirse a los requisitos para los *Ombudsperson* apuntó: “Un *ombudsman* debe ser una persona de reconocido conocimiento, juicio, objetividad e integridad y estableció como principios generales: independencia, imparcialidad para hacer investigaciones y adelantar preguntas, confidencialidad e informalidad. (Peña Sandoval, 2022).

Por otra parte, en el ámbito internacional es interesante analizar brevemente la figura canadiense del *Ombudsperson* de la Responsabilidad Empresarial creado en 2017, para observar la conducta de empresas canadienses operando en el extranjero e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos en las que estén involucradas dichas empresas, así como “brindar apoyo en temas relacionados con disputas o conflictos entre comunidades y compañías canadienses en el extranjero” (CNDH, 2019). Aunque aún no entra en operación plenamente, el *Ombudsperson* está facultado para conocer casos en las industrias manufactureras, mineras y de hidrocarburos, entre otras; y emprender investigaciones, incluso de oficio, por posibles violaciones a derechos humanos, así como a emitir recomendaciones. Puede recomendar la denegación de apoyos financieros futuros: “En la recomendación se podrá incluir medidas de compensación, una disculpa pública, el cese de actividades particulares, medidas de mitigación o cambios en la política corporativa y denunciar evidencia de delito a la autoridad correspondiente” (CNDH, 2019).

Si la empresa y los afectados no pueden llegar a un acuerdo acerca de la reparación apropiada, tal vez sea necesario recurrir a un tercero neutral que actúe como mediador o recurrir al arbitraje.

Cualquier tercero neutral que actúe como mediador deberá ser libremente aceptado por todos los interesados. El papel del mediador es ayudar a las partes en la búsqueda de una solución acordada y ninguna parte en la mediación puede ser obligada a aceptar un re-

sultado determinado. Si acuerdan un resultado, las partes son libres también para convenir si será vinculante para ellas.

El arbitraje no requiere que las partes estén de acuerdo con el resultado y, a menudo, tiene carácter vinculante. Puede realizarse a través de los tribunales, un órgano gubernamental o creado en virtud de la legislación, como un *Ombudsman* o una institución nacional de derechos humanos, u otro mecanismo que tenga jurisdicción sobre la cuestión o que hayan convenido la empresa y los afectados.

CONCLUSIONES

De conformidad con los Principios Rectores de la ONU sobre derechos humanos y empresas, las Directrices de la OCDE, así como otros instrumentos internacionales, las actividades de empresas y corporaciones pueden incidir positiva y negativamente sobre el ejercicio de los derechos humanos de sus trabajadores, proveedores, clientes, las comunidades y la sociedad en general.

Cuando el impacto es negativo, las empresas deben reparar los daños causados tanto directa como indirectamente, de manera integral, restauradora, efectiva y oportuna; para ello se requiere llevar a cabo un proceso de justicia restaurativa que implique la participación de víctimas y responsables en todo el proceso, y que no se limite a una compensación económica.

En México, la Recomendación General 37 emitida por la CNDH en 2019, establece criterios de reparación integral en materia de derechos humanos y empresas con base en los estándares internacionales mencionados y en la legislación nacional, de manera relevante en la Constitución política y en la Ley General de Víctimas. De conformidad con esta última ley, los elementos de la reparación integral son: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

La experiencia internacional ha demostrado que la utilización de la mediación y la negociación son herramientas ideales para lograr la reparación integral a través de procesos de justicia restaurativa, ya que puede generar una solución inmediata y, por su naturaleza autocompositiva, genera un ambiente de confianza, neutralidad, respeto y equidad que no se daría por medios tradicionales como son los tribunales nacionales e internacionales.

Se pudo observar que la figura del *Ombudsperson* al interior de la empresa puede realizar en muchas ocasiones la función de mediador y negociador entre las empresas y corporaciones y las víctimas de violaciones a derechos humanos ocasionadas directa o indirectamente por actividades propias. Para ello, es indispensable que el *Ombudsman* tenga una autonomía real, efectiva y notoria de los órganos de dirección; que cuente con personal suficiente y especializado y que la persona que lo encabece compruebe tener solvencia moral y fuertes habilidades sociocognitivas, a la par de contar con las herramientas y técnicas como mediador.

Finalmente, se revisaron propuestas de carácter nacional que actúan como centros de mediación y negociación en los conflictos por posibles violaciones a derechos humanos cometidas desde las empresas transnacionales, como el Punto Nacional de Contacto que establecen las Directrices de la OCDE, o la propuesta del gobierno canadiense de establecer un *Ombudsperson* de responsabilidad empresarial autónomo con capacidades de investigación y de emisión de recomendaciones, a la manera del *ombudsman* tradicional; sin embargo, estas iniciativas aún no funcionan plenamente o son desconocidas, por lo que no es posible medir su efectividad.

RECOMENDACIONES

1. Los Estados deben asumir como propios los Principios Rectores de la ONU, las Directrices de la OCDE, entre otros instrumentos sobre derechos humanos y empresas, e incorporarlos en sus constituciones y leyes para que puedan ser realmente exigibles; también sería muy conveniente que el Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos de la ONU, presentara lo más pronto posible la propuesta de un instrumento vinculante sobre el tema, para firma y ratificación de los Estados miembro.
2. En México, hace falta continuar los esfuerzos iniciados por el gobierno y organizaciones de la sociedad civil, para concluir el “Plan de Acción” y el “Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos”, de acuerdo con los Principios Rectores de la ONU y la Recomendación 37 de la CNDH entre otros instrumentos. Dicho programa deberá incorporar mecanismos concretos de reparación integral, tanto individual como colectiva, por parte de las empresas

que contemplen elementos de restitución, rehabilitación, satisfacción, compensación y garantías de no repetición, con perspectiva de derechos humanos y un enfoque diferencial y especializado de conformidad con la Ley General de Víctimas.

3. Se sugiere que las Cámaras y organismos empresariales (CANACO, CANACINTRA, COPARMEX, CCE, etcétera), organicen cursos de capacitación y sensibilización para directivos y dueños de empresas con el objeto de conocer los riesgos para los derechos humanos que implican sus actividades y puedan realizar acciones preventivas y correctivas.
4. Cuando el tamaño y el presupuesto de las empresas lo permita, resulta muy conveniente contar con una oficina de *Ombudsperson*, para la solución de controversias relacionadas con posibles afectaciones a los derechos humanos tanto del personal, como de clientes, proveedores y de la comunidad en general.
5. Los países pueden impulsar la creación de mecanismos como el *Ombudsperson* de responsabilidad empresarial, al estilo del gobierno canadiense y/o difundir y fortalecer los Puntos Nacionales de Contacto creados a partir de las Directrices de la OCDE.

REFERENCIAS

Aguilar Cavallo, Gonzalo, & Contreras Rojas, Cristian. (2007). *El Efecto Horizontal de los Derechos Humanos y su Reconocimiento Expreso en las Relaciones Laborales en Chile. Ius et Praxis*. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122007000100008>

Anaya Muñoz, A. (2014). *Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales*. Ciudad de México: CIDE.

Batista Torres, J. (2018). Derechos humanos y derechos fundamentales. Algunos comentarios doctrinales. *IUS Labor*, 186-213.

Cantú Rivera, H. (2016). Derechos humanos y empresas: Hacia una conducta empresarial responsable. *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, 39-74.

CNDH. (2019). *Recomendación General 37*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).

Cortés Miguel, J. L.-a. (2020). Género, interseccionalidad y el enfoque diferencial y especializado en la atención a víctimas. *Revisata Digital Universitaria*. doi:<http://doi.org/10.22201/cuaieed.16076079e.2020.21.4.8>

- Harari, Y. N. (2018). *De animales a dioses*. Debate.
- Ley General de Víctimas. (2022).
- López-Francos de Busturia, A. A. (2016). *Derechos Humanos, Empresas Transnacionales y Responsabilidad Social Empresarial*. Berg Institute.
- Nieto Martín, A. (2021). Justicia empresarial restaurativa y víctimas corporativas. *La Legislazione penale*, 1-32.
- OACNUDH. (2016). *Informe final del Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos*.
- OGNUDH. (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos: Puesta en práctica del marco de Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar*.
- ONU. (1948). *Declaración Internacional de Derechos Humanos*.
- ONU. (1999). *Diez principios del pacto mundial*.
- ONU. (2003). *Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos*.
- Pacto Mundial. (2017). *Empresas y Derechos Humanos: Acciones y casos de éxito en el marco de la Agenda 2030*. Madrid: Pacto Mundial. Red española.
- Peña Sandoval, H. (14 de Enero de 2022). *Ombudschile*. Obtenido de https://ombudschile.cl/wp-content/uploads/2019/09/Ombuds_una_oportunidad_para_resolver_conflictos.pdf
- Roosevelt, E. (1958). *En nuestras manos (discurso pronunciado en 1958, con ocasión del décimo aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos)*.
- Salamone, M. A. (2013). Hipótesis sobre el origen etimológico de la palabra díkē: La analogía del horizonte. En V.V.A.A., *Logos. Anales del Seminario de Metafísica* (págs. 307-327). Barcelona.
- Soriano Flores, J. (2020). *Derechos humanos e interpretación constitucional, una relación estrictamente necesaria*. Guaanajuato: Fontamara.
- Squella, A. y. (2010). *Derechos humanos ¿invento o descubrimiento?* Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- The Danish Institute. (2017). *Guía de derechos humanos y empresas en México*. Ciudad de México.
- The Danish Institute for Human Rights. (2017). *Kit de Herramientas sobre planes de acción nacionales de empresas y derechos humanos*. Obtenido de <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/05/dihr-icar-kit-de-herramientas-sobre-planes-de-accion-de-empresas-y-derechos-humanos-edicion-2017.pdf>
- UNODC. (2006). *Manual sobre Programas de Justicia restaurativa*. Nueva York: ONU.

Conclusiones generales

Luego de 10 años de funcionamiento de la reforma constitucional de 2011, la cual representó un punto de inflexión en la trayectoria evolutiva de los instrumentos normativos que desarrolla el Estado mexicano, es valioso pensar en la importancia de reconocer los desafíos que están pendientes de superar a fin de generar las condiciones óptimas para el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos.

Si bien se tiene una serie de avances significativos en la elaboración de leyes reglamentarias apegadas a los más altos estándares internacionales de garantía y protección de los derechos humanos, las cuales han implicado, por ejemplo, la modificación de la ley de planeación del 16 de febrero de 2018 para orientar los procesos de planeación y presupuestación del gasto público de la federación a fin de que cada una de las acciones gubernamentales coadyuven al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

A pesar de los avances logrados, lo cierto es que la operatividad de las políticas públicas, programas, estrategias y acciones que lleva a cabo el Estado mexicano en sus tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— aún presentan áreas de oportunidad, prácticas contradictorias e incluso acciones que permiten la persistencia de violaciones a los derechos humanos. El principio de progresividad, junto con el principio de no regresividad de derechos humanos, son dos criterios primordiales para el fortalecimiento de las políticas públicas. Entre algunos de los desafíos por atender destacan los siguientes:

- 1. Avances normativos.** Si bien a nivel federal es evidente el grado de armonización que los instrumentos normativos presentan con relación a los instrumentos internacionales de garantía y protección de los derechos humanos, a nivel estatal y municipal encontramos un abismo de distancia que se traduce en la persistencia de acciones que fomentan o toleran violaciones a derechos humanos por parte de las personas servidoras públicas.

Lo anterior también es un claro reflejo de las escasas capacidades institucionales que los gobiernos subnacionales a nivel estatal y municipal tienen a fin de generar condiciones óptimas para el ejercicio pleno de derechos humanos, así como la falta de importancia que se le da a la armonización normativa como un primer paso para generar cambios estructurales en favor de los derechos humanos, puesto que establecer desde el marco normativo una serie de atribuciones en favor de los derechos humanos provee de argumentos para la reorientación y ponderación de la planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público.

2. Implicaciones del contexto. Si bien hay una serie de fenómenos internacionales que rebasan a la capacidad operativa de las administraciones públicas, lo cierto es que tales sucesos tienen repercusiones a nivel nacional y local, como lo es la propia guerra de Rusia contra Ucrania; el incremento de expresiones supremacistas, racistas, discriminatorias y anti-derechos que incitan a la violencia; los efectos del alza inflacionaria o el aumento en la ocurrencia e incidencia de los desastres naturales a consecuencia del cambio climático, lo cual aumenta la presión al gasto público a fin de atender las emergencias que se llegan a presentar. Lo cierto es que dichos sucesos hacen evidente la necesidad de desarrollar capacidades anticipatorias entre las agencias e instituciones gubernamentales, incluidos los Organismos Públicos Autónomos de Derechos Humanos (OPADH) para poder generar estrategias y acciones que aminoren las condiciones que propician las violaciones a derechos humanos.

3. Suficiencia presupuestaria. Para que cada acto administrativo y acción de gobierno incida en la resolución de las problemáticas política y socialmente identificadas, es necesaria la asignación de recursos financieros suficientes.

Si bien es entendible que los recursos monetarios son de los bienes más escasos del Estado mexicano, la adopción del enfoque de derechos humanos como un pilar en el ciclo de planeación, presupuestación y programación del ejercicio del gasto público permite, en primer lugar, fortalecer los criterios para la priorización de las acciones a financiar y, segundo, desde la asignación presupuestaria orientar las acciones gubernamentales para la garantía y generación de condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos.

4. La no regresividad de los derechos humanos. Aunado al punto anterior, uno de los factores más importantes que las distintas administraciones públicas en el ámbito federal, desconcentrado, descentralizado, estatal y municipal deben considerar en los procesos y mecanismos de toma de decisiones es la no regresividad de los derechos humanos. Por el contrario, en todo momento las acciones gubernamentales, los actos administrativos y las políticas públicas al momento de su ejecución deben continuar con la generación de condiciones óptimas para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Así, las racionalidades instrumentales bajo las que deben operar las administraciones públicas encaminadas a la operacionalización del principio de progresividad, repercuten en la intolerancia hacia las prácticas que vulneran derechos y la comisión de violaciones a los derechos humanos.

De igual forma, dichas racionalidades instrumentales atraviesan por la modificación de la lógica organizacional de los espacios laborales de las oficinas públicas y gubernamentales, lo cual se debe acompañar de una reingeniería de las interacciones laborales que tienen las personas servidoras públicas entre pares y subalternos.

5. Integralidad de las acciones gubernamentales. Los desafíos que las distintas administraciones públicas han tenido que enfrentar en las primeras dos décadas del siglo XXI demuestra que, ante la incertidumbre, el aumento de los riesgos y la ocurrencia de eventos inesperados de baja probabilidad de ocurrencia, pero con un altísimo impacto en caso de suceder, son parte de las capacidades institucionales que requieren desarrollar las agencias e instituciones gubernamentales a fin de gestionar la agenda cotidiana.

De ello se deriva la necesidad de pensar e implementar una serie de acciones por parte del quehacer gubernamental de manera integral; es decir, cómo cada una de las acciones y actos administrativos que forman parte del ciclo de formulación de políticas públicas, pero que también son parte de los actos cotidianos de gobierno, repercuten en la resolución de problemáticas y necesidades de la sociedad.

Para ello, es necesario considerar, en la medida de lo posible cómo las acciones que se llevan a cabo para la implementación de una política pública, programa social, estrategia, acción gubernamental o acto administrativo específico pueden favorecer en el avance

de otras agendas o en la resolución de otras necesidades, de tal manera que coadyuva para 1) Atender de fondo la problemática en cuestión; 2) Generar o mejorar las condiciones que permiten la operatividad de otra política pública, programa, estrategia o acción gubernamental y 3) Revisar si es posible que forme parte de otro proceso que corre en paralelo.

Finalmente, pensar y actuar desde la integralidad de las acciones gubernamentales y cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas, permite maximizar el ejercicio del presupuesto público, el talento y capacidades de las personas funcionarias públicas y, en conjunto con la conducción de gobierno generar innovaciones de política pública, programas sociales y acciones gubernamentales para garantizar el goce pleno de derechos humanos o bien, mejorar las condiciones estructurales socioeconómicas para la exigibilidad de los derechos humanos de todas las personas.

6. Políticas públicas, el largo camino de la implementación. El camino recorrido desde el inicio de la transición democrática, la Reforma del Estado orientada a realizar un auténtico federalismo, pasa por la construcción de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAS) como espacios de contrapeso a las prácticas autoritarias y de abuso del poder.

Aunado a ese cambio están las modificaciones del actuar cotidiano al interior de la administración pública al pasar de un robusto y denso aparato gubernamental, cuyas barreras son infranqueables a los ojos de la ciudadanía, hacia procesos y mecanismos de toma de decisiones, lo cual dio pauta al gobernar por políticas públicas y una administración pública que se conduce a través de políticas públicas.

Sin embargo, es fundamental resaltar que, para que una política pública sea considerada como tal, va más allá de la incidencia que tiene en los asuntos públicos, dado que cada acto u omisión del aparato gubernamental tiene repercusiones en la vida pública. Por ello, es importante reconocer al menos tres tipos de políticas:

A. Políticas de Estado. Son acciones del aparato estatal que trasciende más allá de los periodos de las administraciones; su incidencia es tal que cada gobierno ha decidido mantener su funcionamiento, en ocasiones sólo cambia el nombre y algunos detalles sobre la

operatividad de dicho programa o estrategia que es producto de una política.

- B. Políticas gubernamentales.** Estas son completamente coyunturales, responden a las necesidades y compromisos de campaña del gobierno en turno, por lo que son acciones públicas que tienden a desaparecer con el cambio de las administraciones. Sin embargo, en algunas ocasiones dichas políticas gubernamentales pueden ser exitosas hasta convertirse en políticas de Estado, o bien, su basamento sirve para la formulación de una nueva política.
- C. Políticas públicas.** Son aquellas en las cuales diversas actrices y actores, individuales o colectivos, sociales o privados coparticipan en la totalidad o en alguna de las etapas del ciclo de formulación de políticas públicas, por lo que hay un ejercicio democrático y de corresponsabilidad compartida no sólo en la identificación de la problemática, sino que inciden en la propuesta de solución, su implementación y evaluación de los resultados que genera.

En síntesis, hay un consenso sobre las diversas definiciones que existen en torno al concepto de políticas públicas en que, una política pública es una solución o alternativa para una problemática identificada, y en consecuencia, reconocida como prioritaria para ser atendida por parte del aparato gubernamental, para ello es necesaria la coparticipación de otros actores no estatales a fin de: 1) legitimar el proceso decisorio, 2) tener un mejor diagnóstico sobre las necesidades apremiantes y, 3) fortalecer los procesos y mecanismos de participación social y ciudadana para la consolidación democrática y el ejercicio pleno de derechos humanos.

*La progresividad en los derechos humanos.
Políticas públicas, actores e instituciones*

Editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Se terminó de imprimir en diciembre de 2022
en Grupo Comercial Impresor Arcos, S.A. de C.V.

Azafrán núm. 40, Colonia Granjas México, Demarcación Territorial
Iztacalco, C.P. 08400, Ciudad de México.

El tiraje consta de 200 ejemplares

Este material fue elaborado con papel certificado por la
Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A.C.
(Certificación FSC México)



**LA PROGRESIVIDAD
EN LOS DERECHOS HUMANOS**
POLÍTICAS PÚBLICAS,
ACTORES E INSTITUCIONES