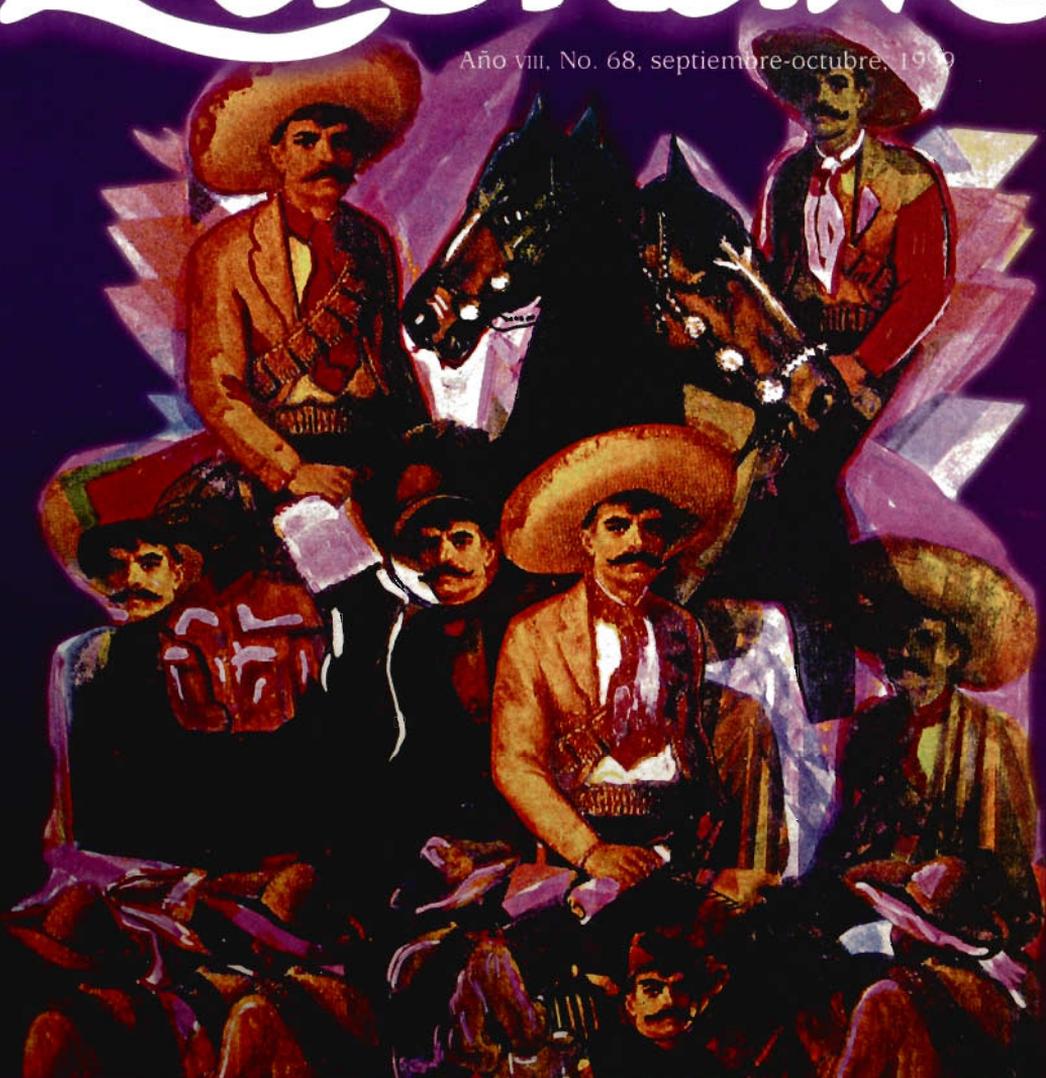


QUÓRUM

Año VIII, No. 68, septiembre-octubre, 1999



Situación actual de los derechos humanos

Dip. Benito Miron Lince - Dip. Gilberto López y Rivas - Dip. Jorge López Vergara - Tarcisio Navarrete Montes de Oca - Francisco Javier Acuna Llamas - Miguel Pérez López - Adrián Ramírez López - Marielaire Acosta Erika Ivonne de Anda Martínez - Maribel Gutiérrez Moreno - Juan Carlos Martínez - Janik Amarela Varela Huerta Alejandro Ruiz Robles - Dip. Francisco Antonio Ordaz Hernández - Jonathan Rodden - Susan Rose Ackerman Luis Sandoval Ramírez - Dip. Pablo Sandoval Ramírez - Hector Pérez Serrano - Luis Felipe Vergara Mendoza

Año VIII, No. 68, septiembre-octubre 1999

QUÓRUM

Director General: DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ



Situación actual de los derechos humanos



Contenido

EDITORIAL

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez 3

I REFORMA DEL ESTADO:
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
Visión de los legisladores 5

Diputado Benito Mirón Lince
*Reflexiones sobre la
Comisión Nacional de Derechos Humanos* 7

Diputado Gilberto López y Rivas
Paramilitarismo y contrainsurgencia en México 13

Diputado Jorge López Vergara
Tarcisio Navarrete Montes de Ora
La defensa de los derechos humanos 19

REFORMA DEL ESTADO:
SITUACIÓN ACTUAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
Perspectiva académica 33

Francisco Javier Acuña Llamas
*Los derechos humanos en el México de fin de siglo.
Reseña de la reciente y magra reforma
del artículo 102 B de la Constitución* 35

Miguel Pérez López
*La autonomía alcanzada. La reforma
del marco constitucional de los órganos protectores
de los derechos humanos* 49

Adrián Ramírez López
*Hacia la vigencia plena
de los derechos humanos en México* 65

Mariclaire Acosta
*Por un estado de derecho basado
en los derechos humanos integrales* 81

Erika Ivonne de Anda Martínez
*Los avances del derecho humanitario reflejados
en una corte penal internacional* 87

Maribel Gutiérrez Moreno
Ejército y derechos humanos en Guerrero 99

Juan Carlos Martínez
*Derechos humanos, erosión jurídica
y emergencia étnica. Un Estado frente a la
pluralidad de las sociedades nacionales* 111

Janik Amarela Varela Huerta
*Una brecha hacia la democracia. la lucha india
por el reconocimiento de sus derechos* 125

II INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS 133

Alejandro Ruiz Robles
Sociedades de gestión colectiva 135

Diputado Francisco Antonio Ordaz Hernández
*El papel de las entidades de fiscalización superior
ante el fraude y la corrupción* 143

III FEDERALISMO 147

Jonathan Rodden
Susan Rose-Ackerman
Federalismo y mercado 149

Luis Sandoval Ramírez
*Proyecto de una red de pequeñas
y medianas empresas en la costa
del Pacífico del Estado de Guerrero* 165

IV ANÁLISIS DE COYUNTURA
Y PROSPECTIVA POLÍTICA:
ANÁLISIS DEL ENTORNO
POLÍTICO ACTUAL 169

Diputado Pablo Sandoval Ramírez
Transición democrática y coaliciones 171

Héctor Pérez Serrano
Gobierno y participación ciudadana 175

V HISTORIA DEL SIGLO XX 183

Luis Felipe Vergara Mendoza.
*Evolución del pensamiento estratégico
de EEUU y la URSS 1945-1991* 185

VI RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS 209

*La CNDH una institución a medio camino.
Propuestas para su urgente transformación* 211

Francisco Javier Acuña Llamas
Derecho parlamentario constitucional mexicano 215

Ricardo Sepúlveda Iguiniz
Teoría del derecho parlamentario 217

Bernardo Bátiz Vázquez

Editorial

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

PARA MUCHOS, Hegel y Marx, entre otros, y Comte, sin lugar a dudas, tienen una concepción de la historia como un camino sin regreso hacia un mejor futuro, hacia el progreso sin límites, hacia la justicia, hacia una organización óptima. Más realista, menos dado a creer en utopías, Maritain está convencido de que en la historia hay un doble progreso contrario: “avanza el bien –dice– y avanza también el mal” y en los momentos y en las épocas históricas encontramos mezclados actos positivos, de evidente mejoría social, con actitudes y arbitrariedades, que son sin duda pasos hacia atrás y procesos negativos y propicios para la desintegración social.

Como buen galo, pone como ejemplo y sustento de sus opiniones el periodo histórico de la Revolución francesa; durante ella, avanzó el bien: se decretó la abolición de los títulos de nobleza, se proclamó la igualdad y se consagró la libertad como supremo valor de la persona humana; sin embargo, simultáneamente, imperó el terror, la guillotina funcionó sin descanso, la asamblea decretó ejecuciones sumarias

y al final devoró a sus propios miembros, al calor de debates y desórdenes interminables.

Al correr el tiempo, la reflexión de Maritain no deja de inquietarnos, ciertamente, esa época dramática de la historia más que francesa, universal, nos dejó el mal recuerdo de las ejecuciones y el terror, pero también enriqueció el patrimonio de toda la humanidad, con la brillante declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

Nos parecería que alcanzada la solemne declaración francesa y luego, ciento cincuenta años después, la declaración universal de la Organización de las Naciones Unidas, confirmándola y ampliándola, ya no tendríamos nada que hacer al respecto sino disfrutar y ejercer los derechos humanos y, en todo caso, ampliar el espectro con otras declaraciones (segunda y tercera generación) que afinan y precisan las primeras.

Pero lamentablemente no es así. Dado ese progreso contrario a que antes me referí citando a Maritain, junto con la ampliación de textos y la proliferación de recur-

sos, ombudsmen, juicios y arbitrajes para la protección de los derechos humanos, aparecen también novedosas formas que limitan y deterioran en la práctica el ejercicio irrestricto de esos derechos.

Por ello, no podemos nunca descuidar su proclamación y su defensa y es con esa convicción que la Mesa Directiva del Instituto de Investigaciones Legislativas determinó destinar este número de *Quórum* al

tema de los derechos humanos y abrir sus páginas a diputados y especialistas en el estudio de ellos y de sus mecanismos de defensa, con el convencimiento de que el tema es fundamental para el proceso de reforma del Estado, que si bien ha sido postergado en los últimos tiempos, no ha sido borrado de la agenda nacional y pronto volverá a ocupar el primer plano de las discusiones políticas.

**Reforma del Estado:
Situación actual de los
derechos humanos**

*Visión de
los legisladores*

América Gabrielle

(10 de septiembre de 1952-)

Destacada artista nacional e internacional. En su formación plástica se distingue la tradición artística que le otorgó Diego Rivera al conferirle, a la edad de tres años, sus primeras y definitivas lecciones de arte, mientras "el gigante bondadoso" realizaba el mural del Teatro Insurgentes, por los años cincuenta.

El contacto con Siqueiros en su adolescencia la influye en su libertad de acción ideológica y capacidad de respuesta social.

Su formación en la Academia de San Carlos, en México; L'Ecole Nationale des Beaux Arts en París; en el Instituto Pietro Vannucci, en Italia, y el trabajo en equipo con Tamayo, Alfredo Zalce, Capdevilla, Toledo, Felguérez, Günter Grass, Hersua, Alberto Beltrán, Alva de la Canal y con otros artistas, aumentó y enriqueció su trabajo y desarrollo plástico, así también con un objetivo sustancial: reunir un acervo espléndido y original. Dos artistas en un sólo trabajo. Asombra su diversidad de estilos y maneras que adoptan sus distintas actividades: escultora, pintora, grabadora, fotógrafa, ilustradora, muralista, dibujante, poetisa, pianista; de sus actividades de luchadora social y su postura progresista ya hablaremos después.

Sus trabajos artísticos, desde estudiante, han sido merecedores de reconocimientos, los mismos que le hicieron obtener becas para su desarrollo en distintos países de Europa.

En su etapa profesional gana en Francia, en 1982, el primer lugar en el Concurso Internacional de Escultura, siendo la primera mujer en obtenerlo. Su propuesta fue una escultura en cobre con raíces geometrístas purepechas, donde propone una ciudad ecológica, rescatando la energía solar con un llamado a la humanización y a la concientización.

En el Concurso de Fotografía Internacionale di Cultura Citta di Anghiari, en Italia 1998, obtiene el primer lugar con "La espera", una fotografía tomada a indígenas mexicanos. Con múltiples exposiciones y actividades artísticas, su pasado se hace presente al ser testigo de su extraordinaria producción personal en diferentes museos nacionales y extranjeros, y en colecciones particulares.

Los lazos afectivos con destacados artistas, intelectuales y políticos le han facilitado la compilación de material para un próximo libro, *Reflexiones del arte*, el que ilustra con trabajos de sus maestros y compañeros.

América Gabrielle es actualmente directora del movimiento artístico "Para el Arte Spacios" donde los intelectuales hacemos llamados para que la sociedad tenga acceso a todas las disciplinas artísticas.

Para el Arte Spacios

ARTURO AZUELA

Reflexiones sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Diputado Benito Mirón Lince*

EN LA gran mayoría, por no decir en todas las organizaciones que se ocupan de la defensa de los Derechos Humanos y en muy amplios sectores de nuestra sociedad, se ha consolidado la opinión de que es insoslayable la decisión de llevar a cabo reformas constitucionales y legales que doten a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de mayor autonomía frente al poder gubernamental y sobre todo de mayor credibilidad y eficacia en las recomendaciones que emite, las que por hoy, en muchos de los casos, se quedan guardadas en los archivos de los funcionarios en contra de quienes se despachan.

Ante un régimen antidemocrático, donde reina la corrupción, la impunidad, la injusticia y el abandono del interés de las mayorías, el tema de los Derechos Humanos es prioritario.

Ante un sistema que reiteradamente nos demuestra su desprecio por los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, no obstante que desde 1951 la Asamblea General de la ONU, estableció la importancia de su cumplimiento, una CNDH fuerte, autó-

noma y con credibilidad ante la sociedad, es indispensable. Frente a un gobierno que para continuar llevando a cabo un proyecto de país que se preocupa por los intereses de unos cuantos, a costa de la mayoría de los ciudadanos y que ante la imposibilidad del convencimiento, se vale de la sumisión a sus designios del Poder Judicial (con honrosas excepciones) y de sus perversas alianzas con miembros del poder legislativo, para imponer anatocismos, fobaproas, IPAB, leyes de cero tolerancia, policías federales preventivas, presupuestos criminales para los pobres, impuestos exagerados, recortes a la educación.

Frente a un gobierno que trata de impedir a toda costa la existencia de una verdadera división de poderes; de una real transición democrática y con un empecinamiento a seguir adelante con su proyecto económico neoliberal que le ha dado un índice del 100 por ciento en productividad de miseria.

Ante un gobierno que permite y propicia la corrupción, la violencia y la drogadicción en el inframundo de las cárceles del país, con un sistema penitenciario degradante e indig-

*Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la LVII Legislatura.

no sin proyectos de rehabilitación con un gobierno que propone como única salida para el combate a la delincuencia el endurecimiento de las penas y la creación de más policías, desdeñando atacar las causas que la producen, evitando hablar de su proyecto económico como principal generador de la misma.

Frente a un gobierno que privilegia el gasto militar sobre el social, que utiliza al Ejército, para labores de las que está impedido constitucionalmente; que hostiga, persigue, encarcela, desaparece, tortura y asesina a opositores, luchadores sociales y mantiene encarcelados a cientos de presos políticos, frente a esto y mucho más, necesitamos organismos como la CNDH fuertes confiables y con gran credibilidad ante la sociedad y la opinión pública, como factor indispensable para obligar a los destinatarios de las recomendaciones a cumplirlos y aun como medida de prevención a la violación de los Derechos Humanos. Es el respaldo de la sociedad el elemento que puede darle la fuerza necesaria para lograr su eficacia.

Es por estas razones que hoy estamos ante un sentimiento encontrado ya que por un lado es de gran importancia el que está a punto de aprobar una reforma que hará que la CNDH cuente con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y por otro que se nos queden pendientes aspectos importantes que fortalecerían su posición ante la sociedad.

El lograr la autonomía de la CNDH tiene gran relevancia, pues actualmente es el Presidente de la República con aprobación del Senado quien nombra tanto al Presidente de dicho Organismo como a la totalidad de los integrantes del Consejo y los recursos materiales y financieros le son proporcionados

por el Ejecutivo Federal. Esa relación de dependencia ya no se dará; el Poder Ejecutivo no intervendrá en dichos nombramientos ni habrá dependencia económica, lo que consideramos trascendente para la vida de la CNDH. De esta manera quedan acotadas en este rubro las facultades del Presidente de la República y damos un paso en el combate al presidencialismo que tanto daño ha causado a nuestra República. Espero que pronto suceda lo mismo en relación con el nombramiento de los señores Ministros de la Corte, el Procurador General de la República; el Secretario de la Defensa Nacional y otros más que nos permitan aspirar con realismo al fortalecimiento del Congreso de la Unión y a una verdadera división de poderes, principio básico de la democracia.

Por esas razones; por esos logros, es que votaremos a favor de esta reforma, pero dejando claramente señalado que va incompleta; acompañamos esta iniciativa con muchas reservas; con reservas que queremos queden claras ante la opinión pública y con la confesión de que fuimos incapaces para derrotar a las fuerzas más conservadoras del Congreso de la Unión, pero con la esperanza de que estas cosas las podamos un día hacer libremente en los órganos legislativos del país, cuando su composición sea distinta y representen verdaderamente los intereses del pueblo y aspiren a la instauración de una democracia real.

Seremos necios, seguiremos insistiendo en lo que nos faltó, porque queremos responder al mandato de quienes participaron con gran interés y entusiasmo durante más de un año y medio de trabajos a lo largo del país, en los distintos foros, conferencias, mesas redondas y diálogos amplios que llevamos a cabo con diferentes sectores de la población, quienes insistieron en un avance mayor.

A todos ellos nuestra disculpa por quedarnos cortos; nuestro agradecimiento por su participación y empeño en construir lo nuevo; nuestro reconocimiento porque a ustedes se debe lo que hoy aprobamos y la petición de subir de tono a sus exigencias hasta lograr que sus representantes populares respondamos a los verdaderos intereses de nuestros representados.

Continuaremos con nuestra tarea porque estamos convencidos que las verdaderas reformas a las leyes de nuestro país, no se tejen en corto; que se tienen que hacer a la luz del día y no en lo oscuro; no deben ser asunto de cúpulas; porque queremos ser legisladores y no simples votos del Ejecutivo Federal; porque queremos un nuevo constituyente, libre, soberano, independiente; porque no queremos que esta Cámara de Diputados siga siendo una oficina administrativa del Presidente de la República; porque estamos convencidos que la democracia no se encierra en San Lázaro, Bucareli o Los Pinos; porque la debemos de sacar de todos los rincones del país; construirla abierta, libre o no será tal.

¿POR QUÉ VA INCOMPLETA ESTA REFORMA?

Porque me parece inconcebible que se excluya de toda participación futura a la Cámara de Diputados, en relación con el nombramiento tanto del Presidente como de los miembros del Consejo Constitutivo de la CNDH; con el argumento de que siendo ésta un órgano de naturaleza federal, es a los representantes de las entidades que conforman la Federación (léase senadores) a quienes corresponde elegir a sus integrantes, soslayando el hecho de

que los diputados somos representantes populares y los derechos se violan a los individuos y no a las entidades federativas. Es absurdo que la propia Cámara de Diputados, que ha sido promotora de la Reforma, se autoexcluya. Estoy convencido que la verdadera razón de esto, son los aires de pluralidad que rondan por este recinto y ponen temerosos a los que no quieren que las cosas cambien, pensando que en el Senado se pueda controlar más la autonomía de que ahora gozará la CNDH. Menciono que fueron Senadores del PRI y del PAN, los que se aferraron a la intervención sólo del Senado y quienes desafortunadamente lograron convencer a sus colegisladores; allá ellos y sus conciencias.

No logramos avanzar en otorgar facultad al Presidente de la CNDH, para ejercer acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales que contravengan las garantías individuales concedidas por la Constitución y por los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, celebrados por el Gobierno de la República.

Hay que señalar que tanto en el caso de nombramiento de Presidente y Consejeros de la CNDH, como en el de la acción de inconstitucionalidad, todas las iniciativas presentadas en esta Cámara por los diversos partidos políticos, coinciden en su procedencia y en la intervención de esta Soberanía; sin embargo, al darse la discusión en comisiones conjuntas, los diputados del PRI y del PAN, como por arte de magia o de Gobernación, votaron en sentido contrario a lo argumentado en dichas iniciativas. En sus manos tienen el dictamen que hoy votaremos, pueden corroborar mi dicho.

Lamentable, muy lamentable es que se impida la ampliación de las facultades de la CNDH al ámbito de lo laboral y de lo electoral.

En el primer caso la posición de la bancada obrera de la fracción priísta, deja muy en claro su defensa a ultranza del corporativismo pensando que podrán seguir beneficiándose de la manipulación que por años han venido haciendo en las centrales obreras que aún controlan, pero no se dan cuenta que no van a poder detener la conciencia de los obreros con seguir negando que existan derechos humanos en el mundo del trabajo. Se quedarán atrás de la historia; no lograrán que México se quede en el siglo xx, con quedarse acosados no impedirán que amanezca.

En el segundo caso, al negarse a aceptar la intervención de la CNDH en lo electoral, sólo demuestran “que lejos, muy lejos están como partido de estado de aceptar la equidad en los procesos electorales y por lo visto pretenden seguir con su política de compra y coacción del voto, valiéndose de la necesidad de la gente. Por otro lado, tampoco estamos de acuerdo en que se mantenga la prohibición de la intervención de la CNDH en asuntos de carácter jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación, pues en materia de Derechos Humanos no debe haber excepciones.

Asimismo quedará para mejor ocasión, nuestra propuesta en el sentido de que se faculte a la CNDH, para efectuar la investigación, integrar la averiguación previa y consignarla ante un Juez competente, cuando del seguimiento de una queja se establezcan indicios suficientes para presumir la comisión del delito de tortura.

Igualmente, pretendimos sin éxito, avanzar en el ámbito de la eficacia de las recomendaciones, proponiendo que se facultara expresamente al Titular de la CNDH en caos especiales, para promover ante la Cámara de Diputados, juicio político en contra de los

servidores públicos que se nieguen a aceptar las recomendaciones o que aceptándolas no les den debido cumplimiento.

Por último, quiero referirme a los artículos transitorios segundo y tercero del dictamen para señalar que de manera inexplicable e ilegal, se le da un trato diferenciado a la actual titular de la CNDH en relación con los miembros del Consejo Consultivo, ya que a estos últimos se les permite mantenerse en su encargo hasta concluir el periodo para el que fueron designados, mientras que se establece un plazo de máximo de 60 días para elegir al Presidente, desconociéndose que la Ley de la CNDH establece un procedimiento para la designación del Titular y de los 10 integrantes del Consejo, siendo el mismo para los 11 casos, de acuerdo con los artículos 9, 10, 17 y 18 de dicha Ley. Pero, además de ello, hay que señalar que la actual Titular fue nombrada para cubrir el periodo correspondiente, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por lo que considero que revocar esa designación sería aplicar la ley retroactivamente, además de que sentaría un precedente negativo no sólo para la CNDH, sino para todos los organismos estatales ya que abriría la puerta a la posibilidad de sustituir a los titulares de dichos organismos, a través de reformas legales y en los hechos sometería a las legislaturas locales o de sus fracciones.

Para mí es innegable que el 3o. Transitorio tiene destinatario pues bien recuerdo como un hecho objetivo que la presidenta actual, en el caso de Chiapas, utilizó el término “paramilitares” que el gobierno jamás ha querido reconocer. Pública ha sido también su posición en cuanto a que la CNDH debe ampliar sus facultades al ámbito laboral; pasan por mi cabeza recomendaciones como las enviadas a los Estados de Chihuahua y

Morelos; ¿alguien se habrá molestado por ello? El hecho real es que el PRI y el PAN promueven ahora este transitorio.

Por todo ello, como ya lo señalamos, afirmamos que esta reforma deja mucho que desear; que es incompleta; que no cumplimos plenamente con el mandato de quienes participaron de este profeso fuera de San Lázaro; que no estamos interpretando cabalmente el sentir de la sociedad y que no cejaremos hasta obtener mejores logros.

No es casual, o cuestión de derecho comparado o técnica jurídica, el que las fuerzas retardatarias se opongan a una profunda Reforma del Estado y en el caso que nos ocupa de la CNDH, ya que un gobierno autoritario, represivo, antidemocrático, moralmente débil y sin credibilidad y apoyo de su pueblo, necesita una CNDH igualmente débil; en cambio

un gobierno respetable, fuerte y democrático como al que aspiramos, requiere una CNDH igual.

El costo del neoliberalismo es muy alto y mata derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, tiempos difíciles se avizoran en el cercano futuro de la patria. Las fuerzas retrógradas que se oponen al cambio y a la historia quieren que nuestro país permanezca en el siglo xx negándole su porvenir y se preparan con todo para frenar el hasta hoy pequeño avance de la transición democrática que intentamos. La nave va hacia un mar de intranquilidades y se requiere cambio de mando. La actual tripulación perdió el rumbo y brilla en todo lo alto su incapacidad de llegar a puerto. Por ello necesitamos que organismos como la CNDH se fortalezcan y jueguen su papel.



Nuestras columnas

Paramilitarismo y contrainsurgencia en México*

Diputado Gilberto López y Rivas**

EL PARAMILITARISMO es un arma de la guerra sucia, quizá la más clandestina y atroz que ejerce el Estado mexicano en contra de los movimientos armados. Aunque los grupos paramilitares específicos se crean y se desmantelan, según las necesidades de cada momento, el paramilitarismo es una constante en la contrainsurgencia mexicana.

Los grupos paramilitares tienen ya una existencia de más de 30 años en nuestro país. Durante esas tres décadas, los paramilitares han estado dedicados al aniquilamiento de los brotes guerrilleros y al acoso violento de los movimientos estudiantiles y populares.

El paramilitarismo está reconocido en el léxico militar de todos los ejércitos del mundo, incluido el mexicano. El general brigadier retirado Leopoldo Martínez Caraza, en su libro *Léxico histórico militar*, publicado por la Secretaría de la Defensa Nacional señala:

“Paramilitar: Que tiene organización o procedimientos semejantes a los militares, sin tener éste carácter.”¹ La definición ayuda, pero

es vaga y completamente insuficiente. No nos aclara cómo se llega a tener esa semejanza en la organización o los procedimientos militares.

John Quick es más preciso. Define a los paramilitares como “aquellos grupos que son distintos de las fuerzas armadas regulares de cualquier país o Estado pero que observan la misma organización, equipo, entrenamiento o misión que las primeras”.² Ésta es una aproximación mayor: tanto militares como paramilitares tienen la misma organización, entrenamiento y misión. Sin embargo, se mantiene vago el origen de la organización paramilitar. ¿Cómo se alcanzó esa organización? ¿Por qué tiene el militar profesional y el paramilitar la misma misión? ¿Quién le otorga a este último la misma misión?

En todo caso, los grupos paramilitares actúan por una delegación del poder del Estado, colaboran a los fines de éste, pero sin formar parte propiamente de la administración pública. Así, lo paramilitar no se define sólo por la similitud de misiones u organización,

* Ponencia presentada en el Foro Fuerzas Armadas y Derechos Humanos, celebrado en el Salón Verde de la Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro, 9 de junio de 1999.

** Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, Integrante de la Comisión de Derechos Humanos de la LVII Legislatura.

sino porque se origina en una *delegación de la fuerza punitiva del Estado*.

En México, esta delegación de funciones ha provenido directamente del Ejército o, en algunos casos, del Poder Ejecutivo, pero siempre como delegación directa del Estado. “Los Halcones”, uno de los primeros grupos paramilitares, se creó por iniciativa de oficiales del Ejército. Sus integrantes eran jóvenes pandilleros con entrenamiento y jefatura militar, dedicados al control, infiltración y destrucción del movimiento estudiantil, así como de cualquier brote de guerrilla que pudiera salir de sus filas. Está plenamente documentado que este grupo fue creado por un coronel del Ejército mexicano cuyos servicios fueron premiados después con la impunidad y el ascenso militar.

Tanto el “batallón Olimpia” como “Los Halcones”, fueron grupos paramilitares dedicados específicamente al desmantelamiento del movimiento estudiantil y a la destrucción de los movimientos guerrilleros. Ha sido documentado también que en su definición de misiones y coordinación participaron autoridades del Departamento del Distrito Federal, de la Secretaría de Gobernación y de la Defensa Nacional.

El vínculo, estatal otorga un elemento fundamental para una definición más útil para entender esa experiencia mexicana: los grupos paramilitares son aquellos que cuentan con organización, equipo y entrenamiento militar, a los que el Estado delega el cumplimiento de misiones que las Fuerzas Armadas regulares no pueden llevar a cabo abiertamente, sin que eso implique que reconozcan su existencia como parte del monopolio de la violencia estatal.

Los grupos paramilitares son ilegales e impunes porque así conviene a los intereses del Estado. Lo paramilitar consiste entonces en

el ejercicio ilegal e impune de la violencia del Estado y en la ocultación del origen de esa violencia. Existen víctimas, hechos de sangre, guerras, asesinatos, pero ningún gobierno mexicano ha reconocido nunca la existencia de grupos paramilitares, porque sería reconocer la paternidad de esos actos represivos.

Nunca se reconoció, por ejemplo, la existencia de la Brigada Blanca, acaso la organización paramilitar clandestina más importante que creó el gobierno mexicano para aniquilar a la guerrilla urbana entre 1976 y 1983. La Brigada Blanca tuvo su cuartel general en el campo militar número uno y fue dirigida por dos coroneles del Ejército mexicano. Era una organización policiaca-militar. Participaban en ella la Dirección Federal de Seguridad, la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, la Policía Judicial Federal y la Policía Judicial Militar. Fue responsable de la desaparición de cerca de 500 personas y de la muerte de la mayoría de los integrantes de la guerrilla en ese periodo.

Ninguna muerte se investigó. Ningún miembro de la Brigada Blanca fue arrestado o señalado como responsable de ningún delito. El Estado le había delegado una finalidad y la impunidad era el pago que había ofrecido. Después de haber aniquilado a la guerrilla, la Brigada Blanca unió sus fuerzas con el narcotráfico y sentó las bases para el tráfico de la cocaína colombiana por territorio mexicano.

LA DOCTRINA PARAMILITAR DEL EJÉRCITO MEXICANO

Históricamente, el paramilitarismo ha sido una fase de la contrainsurgencia, que se aplica

cuando el poder de las Fuerzas Armadas no es suficiente para aniquilar a los grupos insurgentes o cuando el desprestigio militar obliga a la creación de un brazo paramilitar ligado clandestinamente a la institución castrense.

La doctrina militar mexicana no le llama paramilitar sino “personal civil” y establece su necesidad imperiosa para controlar a la población durante las operaciones de contraguerrilla. Dice el *Manual de guerra irregular*.

531. Las operaciones de contraguerrilla forman parte de las medidas de seguridad que adopta un comandante de teatro de operaciones en su zona de retaguardia, para evitar que las operaciones regulares sufran interferencias ocasionadas para la acción de bandas de traidores y enemigos, para lo cual el comandante de un teatro de operaciones deberá emplear a todos los elementos organizados y aun a la *población civil* para localizar, hostigar y destruir a las fuerzas adversarias.³

Los fines del empleo de la población civil son evidentes en este párrafo. Pero aquí la necesidad de la población civil es aleatoria y sólo se le usa en caso de interferencia del enemigo. Sin embargo, más adelante, el manual militar mexicano establece un modo más permanente y orgánico de utilización de civiles en las operaciones de contraguerrilla rural.

547. Cuando Mao afirma que: “El pueblo es a la guerrilla como el agua al pez”, indudablemente que dijo una verdad de Validez Perdurable, pues ya hemos visto que las guerrillas crecen y se fortalecen del apoyo de la población civil, pero volviendo al ejemplo de Mao, al pez se le puede hacer imposible la vida en el agua, agitándola, introduciendo elementos perjudiciales a subsistencia, o peces más bravos que lo ataquen, lo persigan y lo obliguen a desaparecer o a correr el riesgo

de ser comido por estos peces voraces y agresivos que no son otra cosa que los contraguerrilleros.⁴

Es evidente que los contraguerrilleros pueden ser, en este caso, aquellos elementos de la población civil que ayudan a las operaciones militares de contraguerrilla o restauración del orden. La experiencia del Ejército mexicano en el aniquilamiento de la guerrilla que dirigió el profesor Lucio Cabañas entre 1968 y 1974 demostró que el uso de campesinos y gavilleros como informantes fue fundamental para ubicar, cercar y aniquilar a las Brigadas de Ajusticiamiento del Partido de los Pobres.

Pero el uso de civiles va más allá: según el *Manual de guerra irregular*, las operaciones de la contraguerrilla se conducen también con personal civil o militarizado (civiles o policías dirigidos por jefes militares). Veamos el párrafo siguiente del *Manual*:

551. Por todo lo antes expuesto, se puede definir que las operaciones de contraguerrilla, son aquellas que se conducen con unidades de personal militar, civil o militarizado en terreno propio para localizar, hostigar y destruir a fuerzas integradas por enemigos y traidores a la patria que conducen operaciones militares con tácticas de guerrilla.

El tipo de operaciones de contraguerrilla se conduce con personal-civil y está destinado al control de la población.

552. Las operaciones de contraguerrilla comprenden dos diferentes formas de operaciones interrelacionadas que son:

- A. Operaciones para controlar a la población civil.
- B. Operaciones tácticas de contraguerrilla.

553. Como puede apreciarse, la primera forma no es una operación militar clásica, por lo que puede ser conducida por personal civil o militarizado, aunque dirigido, asesora-

do y, coordinado por el comandante militar del área, mientras que las operaciones tácticas de contraguerrilla son conducidas por unidades militares y militarizadas.

Según el *Manual de guerra irregular*, la responsabilidad en el uso de la población civil recae en el gobierno federal y los acuerdos con los gobiernos de los estados y autoridades diversas en el área de conflicto. El párrafo C del punto 562 detalla:

562. Los comandantes que planean operaciones de contraguerrilla deberán considerar y evaluar además del terreno y el clima los factores políticos, sociológicos, económicos y psicológicos que prevalecen en el área de operaciones.

C. Factores políticos. Las relaciones entre la fuerza de contraguerrilla y la población civil son regidas por *restricciones y acuerdos que el gobierno federal tiene con los estados y autoridades diversas de los lugares en conflicto*. En caso de que el problema se suscite en áreas ocupadas por el enemigo las contraguerrillas establecerán coordinación con la resistencia para localizar y destruir a los grupos traidores.⁵

Este párrafo indica que la responsabilidad del uso de civiles en operaciones de contraguerrilla recae directamente en el gobierno federal, así como en las autoridades locales y estatales del área de conflicto. El mismo *Manual* establece que el derecho internacional es aplicable en el caso de que las Fuerzas Armadas cometan tratos inhumanos o actos criminales contra la población civil.

F. Factores psicológicos. Una población que apoya activamente a la contraguerrilla incrementa la posibilidad de detectar a las guerrillas. Generalmente en nuestro territorio encontraremos el apoyo de la población y específicamente en áreas liberadas en las que se oponían a los objetivos de la fuerza

enemiga. La población que apoya los objetivos del enemigo favorece a sus guerrillas. El objetivo militar de destruir a la guerrilla adquiere mayor importancia sobre otras consideraciones, no obstante las operaciones deben de planearse procurando minimizar los daños a la propiedad civil. Las contraguerrillas deben en todos los casos tratar a la población civil de manera justa y razonable apoye o no a nuestras fuerzas. El trato inhumano o los actos criminales son violaciones serias y punibles bajo el derecho internacional y nuestras leyes.⁶

La doctrina militar mexicana sostiene que las operaciones de control de la población civil se ejercen mediante un comité que reúne a las autoridades militares con representantes de la autoridad civil y de organizaciones afines al Ejército:

592. Para controlar a la población civil, es necesario que exista una coordinación total entre las fuerzas militares y organizaciones que intervengan, para lo cual deberá establecerse un comité con representantes de todas las fuerzas para que bajo un solo mando planeen y coordinen sus acciones.

593. Las fuerzas que normalmente intervienen en las operaciones para controlar al pueblo y sus recursos son:

- A. Organizaciones gubernamentales.
- B. Fuerzas policíacas.
- C. Fuerzas militares.
- D. Organizaciones sociales, políticas y económicas, como: partidos políticos, sindicatos, organizaciones deportivas, cámaras de comercio, etcétera.

EL PARAMILITARISMO EN CHIAPAS

Al igual que los grupos paramilitares que existieron durante las guerras internas en Guate-

mala y El Salvador, los grupos paramilitares en Chiapas se dedican a sembrar el terror en las comunidades indígenas que simpatizan con el EZLN, mediante asesinatos, emboscadas, quema de poblados, amenazas de muerte, expulsiones, robo de ganado, detención y tortura de bases de apoyo o milicianos zapatistas.

Las denuncias de indígenas entregadas desde 1995 a los grupos de derechos humanos que trabajan en Chiapas insisten en que los grupos paramilitares operan en coordinación con las corporaciones de seguridad pública, reciben apoyo y entrenamiento del Ejército mexicano y que, en ocasiones, se mezclan entre los contingentes de soldados y policías que controlan los poblados del Norte y Los Altos de Chiapas.

Es evidente, sin embargo, que el gobierno federal mexicano no ha podido lograr todavía que, como en el caso colombiano, los paramilitares queden a la vanguardia de la guerra del Estado contra los grupos insurgentes. En Colombia, los paramilitares tienen control efectivo de zonas extensas del territorio de esa nación y constituyen la vanguardia semiclandestina de la contrainsurgencia. Fuera ya de control del Estado colombiano, los paramilitares reciben financiamiento de terratenientes y narcotraficantes y son ya una fuerza que exige reconocimiento de beligerancia.

A pesar del apoyo de las oligarquías y organizaciones de narcotraficantes, los paramilitares colombianos participan de una estrategia coordinada de combate contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y contra las fuerzas del Ejército de Liberación Nacional. Por recomendación de asesores de la CIA, el Ejército colombiano ha integrado a los grupos paramilitares en la estructura de la inteligencia militar nacional.

Es evidente para todos los observadores y ciudadanos chiapanecos que el gobierno federal, el estatal y los militares mexicanos confiaron en que las fuerzas paramilitares del norte de Chiapas, "Paz y Justicia" y "Los Chinchulines", lograran el control territorial e hicieran innecesaria la intervención del Ejército para sostener combate directo con las bases de apoyo zapatista. Actualmente hay signos de desgaste paramilitar. Las movilizaciones de los últimos días del Ejército mexicano indican que el gobierno federal considera necesario mantener la intensidad de la movilización militar en las zonas de alta presencia política zapatista. Los paramilitares no le bastan y, aparentemente, han fallado en su misión.

Las Organizaciones No Gubernamentales chiapanecas reportan que las bases paramilitares viven la misma hambruna que las zapatistas y que están descontentas porque sus líderes, como Samuel Sánchez, dirigente de "Paz y Justicia", está desarrollando su propio emporio hotelero y turístico en el municipio de Tila, mientras los indígenas choles siguen en la misma pobreza. La organización de "Las Abejas", el grupo víctima de la masacre de Acteal, ha admitido en su seno a ex militantes del grupo armado priista que fue responsable de la masacre del 22 de diciembre de 1997. "Las Abejas" ha crecido de 22 a 32 comunidades integrantes. En Tila se ha creado una Asociación de Ex militantes de "Paz y Justicia". Los paramilitares sin tierra han realizado tomas de predios en el norte de Chiapas.

Sin embargo, esta debilidad de los grupos paramilitares no significa que haya bajado el nivel de la violencia en el estado. Existen amenazas de otras masacres como la de Acteal. Los grupos armados priistas se han sumido en una clandestinidad mayor y man-

tienen potencial de violencia, por lo menos en el municipio de Chenalhó. Han proliferado las siglas o los nombres de supuestos grupos dispuestos a la guerra contra el EZLN y sus comunidades de apoyo: "Los Tomates" en Bochil, "Los Chentes" en Tuxtla Gutiérrez, "Los Quintos" en el municipio de Venustiano Carranza, "Los Aguilares" en Bachajón, "Los Puñales" en Atenango del Valle, Tepisca y Comitán.

La situación de los 21,159 desplazados por la violencia paramilitar empeora y persisten los augurios de violencia. Sin embargo, lejos de atender y resolver la crisis social y política en curso, el gobierno federal ha ordenado intensificar el desplazamiento de tropas en las zonas de dominio político del EZLN. Se reporta un incremento en el número de operativos conjuntos de la policía y el Ejército. Todo esto puede ser también un periodo de reacomulación de fuerzas y reorganización entre los grupos paramilitares. El gobierno, siguiendo una tradición de hace más de 30 años, insiste que no hay paramilitares en el estado y utiliza el eufemismo de "grupos de civiles presuntamente armados" (los GCPA).

Si no los hubiera, entonces, ¿por qué el gobernador interino, Roberto Albores Guillén,

ha enviado a esta Cámara de Diputados una propuesta de amnistía que, de hecho, oficializa a los paramilitares y los coloca en el reino de la impunidad? Si no los hubiera, entonces, ¿quiénes han llevado a cabo los innumerables crímenes de los últimos años que culminaron en la masacre de Acteal? Si no los hubiera, entonces, ¿por qué las reacciones desbordadas y por qué tanta rasgadura de las vestiduras de la familia oligárquica chiapaneca ante las denuncias sobre la existencia de paramilitares?

NOTAS

¹ Leopoldo Martínez Caraza, *Léxico histórico militar*, Biblioteca del Oficial Mexicano, Secretaría de la Defensa Nacional, 1993.

² John Quick, *Dictionary of Weapons and Military Terms*, McGraw Hill, Estados Unidos, 1973. Citado en Erubiel Tirado, *La seguridad nacional en México*, UNAM, 1997.

³ *Manual de guerra irregular. Operaciones de contra-guerrilla o restauración del orden*, t. II, Secretaría de la Defensa Nacional, enero de 1995. Cursivas mías.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.* Cursivas del autor.

⁶ *Idem.*

La defensa de los derechos humanos

Diputado Jorge López Vergara*

Tarcisio Navarrete Montes de Oca**

*La realización de la justicia es atribución primaria del Estado.
La honesta, objetiva y fecunda actuación de este valor
es la mejor garantía que puede otorgarse a los derechos fundamentales
de la persona humana y de las comunidades naturales.
Es, además, condición necesaria para la armonía social y el bien común.*

PRINCIPIOS DE DOCTRINA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, 1959

BREVE INTRODUCCIÓN AL CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Hoy, como nunca antes, los derechos humanos han alcanzado una importancia excepcional. En esta materia se aprecia un gran interés de la opinión pública nacional e internacional; los medios de comunicación subrayan diariamente noticias sobre actos que los niegan o los menosprecian.

La gran batalla por lograr el respeto de la dignidad humana en todos los frentes cobra nuevos impulsos y renovados alientos. El panorama mundial de grandes cambios no podía ser más propicio para afianzar logros positivos en el terreno legislativo y social y hacer de los derechos humanos la guía en las relaciones humanas a todos los niveles.¹

En la actualidad, en México se vive una etapa en la que se critica severamente y sin razón a quienes defienden los derechos hu-

manos de los ciudadanos, afirmando que con el pretexto de la defensa de los mismos, se protege al delincuente.

Sabemos que no existe prueba alguna de que se haya dado protección a quien habiendo cometido delito, solicitó la intervención de los organismos protectores de derechos humanos y éstos lo auxiliaron para que quedara impune su conducta. Se confunde con el hecho de que se haya defendido a quienes siendo delincuentes fueron sujetos de tortura para obtener confesión o se logró su detención violando la ley, en estos dos casos no se buscó la impunidad sino que se respetara el estado de derecho.

En los países desarrollados no existen las críticas a los que por cumplir la ley, respetan la dignidad de los delincuentes, por el contrario el Estado y la ciudadanía, coadyuvan en esta trascendente labor, porque saben que se está defendiendo el estado de derecho, lo que significa que se lucha por el

*Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PAN, Secretario de la Comisión de Derechos Humanos de la LVII Legislatura.

** Doctor en Derecho, Secretario técnico de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República.

respeto a las normas jurídicas previamente legisladas.

En dichas naciones extranjeras, el pueblo tiene la conciencia de que para haber logrado llegar a los niveles de desarrollo que actualmente tienen, hubo necesidad de soportar una serie de abusos, arbitrariedades y vejaciones de sus habitantes, que muchas veces no podían ser sancionadas, porque eran las mismas autoridades las que las cometían y por lo que ahora no quieren regresar a esos estados de absurdo, como un ejemplo baste citar las atrocidades que cometieron los nazis durante la II Guerra Mundial.

La lucha por el respeto a los derechos humanos va aparejada de la lucha por la vigencia de la democracia como sistema de gobierno y en la medida que se logran avances democráticos, en esa misma medida se está obteniendo el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos.

Se podrá denostar a quienes defienden derechos humanos sobre todo cuando así resulte políticamente conveniente, pero conforme el tiempo avanza, la razón y la práctica caminan inexorablemente hacia el reconocimiento de que el humanismo está en lo correcto, más aún cuando podemos apreciar los beneficios que conlleva para toda la población, el respeto a la dignidad del ciudadano por parte de sus autoridades.

La democracia como sistema de vida política de un país, permite el florecimiento de la nación misma, ya que para que se dé el desarrollo económico con estabilidad, el respeto a los derechos humanos, facilitando el progreso y la convivencia pacífica y con orden; en este contexto incluso podemos afirmar que los derechos humanos se han convertido en el parámetro que mide el grado de desarrollo democrático de una sociedad.

Son muchas las experiencias de otras naciones que conforme consolidan su democracia, en la misma medida observan cómo sus condiciones sociales se mejoran y pasando un tiempo a los que lucharon por el sistema político respetuoso del estado de derecho, también se le felicita por la labor realizada, aunque como hemos dicho, muchas veces su trabajo fue o es incomprendido.

Así pues, no importa que una parte de la población no comprenda de inmediato los beneficios de la vigencia del estado de derecho, que significa aplicar y respetar la ley dando un trato igualitario a todos, que asimismo implica que se dé un combate frontal a la corrupción y a la impunidad.

Con el paso del tiempo, estas medidas se traducirán necesariamente en el respeto a los derechos humanos, porque cuando estos beneficios llegan a los ciudadanos, éstos se dan cuenta de que se estaba en el camino correcto.

El instrumento jurídico básico en la búsqueda del anhelado reconocimiento y respeto efectivo de las más esenciales prerrogativas del hombre es la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó esta Declaración Universal, en la que se considera como premisa fundamental, que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad humana y de los derechos humanos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Este documento tuvo el acierto de identificar, que para que se respeten la libertad, la justicia y la paz en el orbe, es necesario que se reconozca que todos los seres humanos por el simple hecho de serlo, somos dignos e iguales y que no hay personas superiores

a otros, ni por razones de raza o bien de sexo o por circunstancias económicas, sociales y culturales, y que todo ello no permite que puedan ser diferenciados los habitantes de este planeta.

En estos momentos nos preguntamos: ¿Si eso ya lo sabíamos desde hace varios siglos, por qué tenía que estipularse dentro de una Declaración Universal?

Resulta que a pesar de que en teoría estos derechos se conocen, en la práctica no se aplicaban en su totalidad en diversos países y por ello se tenía que dejar claramente establecido la absoluta igualdad de los hombres y mujeres y todos los derechos que se les deben de reconocer por el simple hecho de su naturaleza humana.

En la mencionada Declaración Universal se indica que el menosprecio y el desconocimiento de los derechos humanos, ha provocado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que para que se pueda lograr la más alta aspiración del género humano, que es el de disfrutar de un mundo sin temor a que se nos cause daño o bien sin sufrir las consecuencias de la miseria, se hace necesario que los derechos humanos sean respetados por todos.

En los diversos estados de la República mexicana, aún no se ha logrado evitar los actos de barbarie, ultrajantes de la dignidad de sus habitantes, pues todavía se cometen arbitrariedades por parte de nuestras autoridades, las más de las veces de tipo policiaco y desgraciadamente aún persisten muchas comunidades en la pobreza, por lo que no se puede decir que estemos disfrutando de un Estado sin temores y sin miseria.

La forma en que se deben proteger los derechos humanos es mediante un régimen de Derecho, que en México, se encuentra esta-

blecido por nuestra Constitución Política, que en su artículo primero señala que en nuestro país se otorgan los derechos que en la misma se establecen y en los subsiguientes indican una serie de garantías o derechos individuales, que en todo momento deben ser respetados por las autoridades. Resulta conveniente destacar que la discusión entre positivistas y naturalistas aún se encuentra inconclusa, pero desde nuestro punto de vista, lo ideal dentro de una Constitución es que se reconozcan derechos y no que se otorguen, debido a que en el contexto de los derechos humanos se conciben como un gran universo y no sólo como un reducido catálogo de garantías individuales.

Estas mismas garantías individuales se describen en todas las constituciones de las 31 entidades federativas, resaltando la Ley Suprema del Estado de Jalisco, en que expresamente se indica que se reconocen los Derechos Humanos establecidos en la Carta Universal de la Organización de Naciones Unidas y que los mismos forman parte de dicha Constitución.

A los organismos gubernamentales encargados de defender los derechos humanos, se les denomina comisiones, habiendo una nacional para el caso de quejas por actos que se consideran violatorios de la dignidad humana y cuya ejecución se atribuye a las autoridades federales y 32 estatales (se incluye el D.F.) para investigar quejas de presuntas violaciones atribuidas a las autoridades locales, lo anterior fue posible gracias al decreto del 5 de junio de 1990 por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para posteriormente el 24 de enero de 1992 elevar esta Comisión a rango Constitucional, habiendo quedado consagrada en el apartado B del artículo 102 del máximo ordenamiento,

de esta forma tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados en sus respectivos ámbitos de competencia, quedaron obligados a establecer dichos organismos.

Así pues, en la actualidad los integrantes de estas comisiones investigan las quejas, emiten resoluciones, que van desde la exigencia de iniciar averiguaciones previas por la presunta conducta delictuosa, o solicitar el que se impongan sanciones, o bien la destitución de la autoridad que se considera violó gravemente los derechos humanos del quejoso, también pueden requerir que se lleven a cabo determinadas actuaciones para conocer con verdad lo sucedido o en algunos casos resuelven que no se dio la violación de derecho humano alguno.

Aunque la labor que se ha hecho por parte de estas comisiones, desde su nacimiento, es positivo y alentador, todas tienen el problema de que carecen de total autonomía, y que de una u otra manera dependen del titular del poder ejecutivo, sea federal o estatal, por ello es que a todos los que nos preocupa la vigencia del Estado de Derecho y por lo tanto el respeto a los derechos humanos, pugnamos por la absoluta independencia, tanto en lo presupuestal o económico como en lo político, de dichos organismos gubernamentales.

Actualmente, en la Cámara de Diputados después de analizar cuatro iniciativas de reformas al artículo 102 de la Constitución, que fueron presentadas por los partidos del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática y aunque son diferentes, las cuatro coinciden en que la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe gozar de total autonomía, tanto política como presupuestaria.

Con fecha 22 de diciembre de 1998, se resolvió que se modificara la norma consti-

tucional en el sentido de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos contara con autonomía de gestión y presupuestaria, así como de que en la designación de su titular ya no interviniera el titular del poder ejecutivo federal y de que en adelante serían los senadores los que por mayoría calificada designaran al titular de dicha comisión.

El texto ya modificado será en los siguientes días norma positiva en virtud de que ya ha cumplido con los requisitos que señala el artículo 72 de la norma suprema, sólo falta la promulgación por parte del ejecutivo; a continuación se transcribe el texto ya reformado:

Artículo 102.-

A. (...).

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presu-

puestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Gracias a esta reforma ya no serán vigentes los atinados comentarios que en un

reciente artículo escrito por Felipe Cobián, en la Revista *Proceso*, David Fernández, ex director del Centro de Defensa de Derechos Humanos Agustín Pro, S.J., quien afirmó:

Las comisiones estatales y la nacional tienen un vicio de origen: su dependencia del Ejecutivo; no pueden ejercer un presupuesto propio y autónomo y tienen limitaciones en lo laboral y lo electoral. Esta situación tiene que cambiar y reformarse el artículo 102 constitucional.²

Como podemos observar, la actual reforma constitucional no sólo política y socialmente era necesaria, sino también se acerca a las más altas aspiraciones de la doctrina jurídica en este tenor y así coincidir con la definición que nos da el doctor Héctor Fix-Zamudio:

El Ombudsman es un funcionario designado por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos que, con el auxilio de personal técnico, esencialmente tiene la función de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados por acciones u omisiones atribuidas a las autoridades administrativas, no sólo por violaciones a la ley, sino también por su desempeño injusto, irrazonable, inequitativo, dilatorio o simplemente inoportuno. Con motivo de sus investigaciones los Ombudsman emiten recomendaciones jurídicamente no vinculatorias, a fin de que las autoridades subsanen dichas violaciones. Adicionalmente, estos organismos rinden informes periódicos, generalmente anuales, a los más altos funcionarios de gobierno, al órgano Legislativo o al Judicial, con la facultad de sugerir

las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para evitar la repetición de violaciones a los derechos humanos y mejorar los servicios públicos respectivos.

Se debe tener presente que las atribuciones de los Ombudsmen tienen límites perfectamente establecidos que les permiten el conservar la naturaleza de su función y de esta manera desempeñar mejor su encomienda tal como indica Víctor Fairén Guillén:

El Ombudsman no es un juez ni constituye un tribunal; carece de potestad jurisdiccional y de imperium, y solamente puede formular sugerencias o recomendaciones a las administraciones. Su medio de defender su propia actividad, es la de haber adquirido auctoritas, la auctoritas romana: esto es, el prestigio derivado de su superioridad moral e intelectual, que debe conservar rigurosamente y la gran publicidad que puede y debe dar a sus actuaciones y aun a las prácticas nocivas de las administraciones, al denunciarlas y sugerir su exclusión.³

Pero no podemos dejar de destacar que lo más importante son las perspectivas que aparecen ante la reforma, en este sentido Miguel Sarre nos ilustra:

...el fortalecimiento orgánico del *ombudsman* mexicano, permitirá sin duda una mejor protección de los derechos humanos. Las causas que dieron lugar a la incorporación de esta figura al orden jurídico mexicano siguen vigentes y demandan el compromiso claro de las autoridades, particularmente cuando las violaciones tienen un carácter sistemático, como todavía ocurre en los ám-

bitos de procuración de justicia y del sistema penitenciario, entre otros.⁴

Evidentemente debemos dejar asentado que, pese a los enormes avances que representa la reforma en cuestión, el gobierno de México y de manera especial el poder Ejecutivo debe dar el paso más importante para que se consiga alcanzar el anhelado Estado de Derecho mediante la real y efectiva tutela de los derechos esenciales, para conseguir lo anterior, se requiere además de la reforma legal, una auténtica reestructuración de nuestro sistema de justicia.

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Se considera que la historia de la lucha por el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos ha pasado por tres etapas o generaciones. A la primera le corresponde todo lo relacionado con el surgimiento de los derechos civiles y políticos. A la segunda generación, se le agregaron los derechos económicos, sociales y culturales y a la tercera, los derechos colectivos o de solidaridad.

Primera generación

A esta etapa se le conoce como del nacimiento de los derechos humanos y fundamentalmente se debe a que se reglamentaron las opciones de oponerse al Estado.

Recordemos brevemente que en Francia, el rey Luis XIV, afirmó: "El Estado soy yo", lo que explica el hecho de que se iniciara la Revolución Francesa de 1789, con el fin de derrumbar el absolutismo monárquico y dar paso a los derechos y libertades individuales.

Al ganarse la revolución por parte del pueblo, se coloca a la persona como centro de toda actividad humana y se le reconoce como un ser digno, dueño de su libertad y de diferentes derechos políticos y sociales.

Nos ilustra Luis Díaz Müller,⁵ al señalar que:

El derecho de propiedad (libre, absoluto y perpetuo) consagrado en el Código Napoleónico de 1804, como la libertad de la persona, son elementos clave en el desarrollo de los derechos de la primera generación o derechos civiles y políticos.

Este mismo autor señala que el mencionado Código Napoleónico indica:

Cada hombre nació con un doble derecho. Primeramente la libertad para su persona y sobre esta no tiene poder hombre alguno, sino la libre disposición de ella, que en el mismo radica. En segundo lugar, el derecho de cualquier hombre de heredar, con sus hermanos los bienes de su padre.⁶

Y con el fin de que se comprenda cabalmente lo que debe entenderse por libertad, Díaz Müller cita a Montesquieu, quien en su clásico libro *El espíritu de las leyes* señaló:

La libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permitan; porque si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, no existiría la libertad, porque los demás tendrían el mismo poder.⁷

Otra de las grandes frases del ideólogo de la Revolución Francesa es aquella que dice: "No estaré de acuerdo con lo que dices, pero estoy dispuesto a dar la vida luchando por hacer vigente el derecho que tienes para decirlo."

La segunda generación

A principios del presente siglo, después de la Primera Guerra Mundial y debido a los grandes problemas económicos y sociales del mundo, pero principalmente en Europa, se decidió que los hombres debían estar protegidos ante el problema del hambre y del desempleo, por lo que se reglamentó el derecho al trabajo, justo, remunerado, libremente escogido y desarrollado en condiciones de higiene e igualdad, tanto para los hombres como para las mujeres, así como el derecho a la seguridad social, que debería traducirse en la protección por parte del estado a todo ciudadano para que en caso de requerirlo pueda ser atendido en su salud recibiendo atención médica gratuita, y a poder disfrutar del retiro laboral mediante una pensión, una vez que se hubiera trabajado un número elevado de años.

Podemos decir que "los derechos humanos de segunda generación implican un «hacer» por parte de la autoridad y no simplemente un «no hacer», como es el caso de los derechos humanos de primera generación". Estos derechos hacen pasar de la democracia formal a la democracia material; del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, deben citarse como ordenamientos precursores de estos derechos la Constitución mexicana de 1917 y la Constitución alemana de Weimar de 1919.⁸

En el caso mexicano, como consecuencia de los diversos postulados esgrimidos durante la Revolución Mexicana, se logra que en la Constitución Política de 1917 ya se reconozcan estos derechos humanos, en numerosos artículos.

Desgraciadamente por lo que respecta a Alemania durante la época de la Segunda Guerra Mundial se dio la violación a los dere-

chos humanos, para posteriormente restablecerse el respeto a los mismos.

Estos derechos de segunda generación, por su naturaleza necesitan de una mayor erogación estatal y por ello se complica su incorporación en la norma escrita, debemos comprender que ciertamente constituyen una obligación del Estado que en todo momento debe procurar su realización, pero tienen el límite de los recursos materiales del Estado en cuestión.

La tercera generación

Esta etapa inicia al término de la más sangrienta y absurda conflagración mundial. En el mismo sentido Díaz Müller señala: Un tercer periodo en la evolución de los derechos humanos nace con la construcción del sistema de Naciones Unidas hasta la aprobación por la propia entidad de tres pactos fundamentales:

- a) la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948;
- b) el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966; y
- c) el Pacto de Derechos Civiles completado por un protocolo facultativo de la misma fecha.⁹

Estamos en esta tercera generación aunque en ocasiones se mencione que ya arribamos a la cuarta generación, pero la realidad es que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha permitido, que a nivel mundial se les conozcan los mismos y se respeten, al igual que en todas partes del orbe se acepta que se debe luchar por la vigencia y permanencia de los mismos.

La lucha por los derechos humanos se ha internacionalizado, de tal manera que si un país no los respeta, es denunciado en el informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Ahora esta lucha ya no reconoce fronteras, pues se trata de la protección de la humanidad y ello ha permitido que organismos internacionales como sería Amnistía Internacional, o bien América's Watch Human Rights, se preocupen por los derechos inalienables e imprescriptibles, y si descubren que se han violado los mismos, lo denuncian públicamente.

Esta lucha por los derechos humanos en el mundo, ha traído una serie de beneficios, pues en los aspectos culturales, han permitido que a través de la UNESCO se financien investigaciones para la paz y el desarrollo, así como para que se decreten monumentos arquitectónicos de carácter internacional y por ello se les apoya a los gobiernos para que los protejan, pero también se les prohíbe que los alteren o destruyan.

También en materia de ecología se han logrado grandes avances, como el tener conciencia de que requerimos del establecimiento de un derecho ambiental sano y aunque aún no lo hemos logrado, ya que tenemos nuestros ríos y lagos sumamente contaminados, cada día se aplican sanciones a las empresas que no han respetado las normas ambientales y en algunas partes del territorio se implantan medidas anticontaminantes.

En materia de garantías individuales, ha permitido que se luche contra la tortura y las desapariciones forzadas, así como para que se les respeten a los procesados de orden criminal sus derechos procesales y que a los internos de las prisiones se les dé un trato digno y al igual que se respete el derecho a los asilados y refugiados de un país en otro. Un ejemplo de ello, ha sido la actuación humanitaria de México con refugiados guatemaltecos, en los estados de Chiapas, Quintana Roo y Campeche, pues les ha brindado edu-

cación, salud, alimentación, trabajo y protección contra actos de violencia.¹⁰

Ahora se ha ido todavía más lejos, ya que se propugna por el derecho al desarrollo y el derecho a la paz internacional y se han fincado las bases para que se consideren las plataformas marinas, así como los planetas del universo como propiedad de la humanidad.

Los derechos de la tercera generación pueden considerarse como de tipo colectivo, comunitarios, solidarios e internacionalizados y conforme pasa el tiempo, iremos observando cómo la fecunda labor de la ONU, así como de diversos grupos de ciudadanos de diversos países, van logrando que se dé un desarrollo nacional y mundial armónico, integral, globalizador, equilibrado, justo y estable, en donde cada vez se tendrán mejores condiciones de vida.

Hace pocos meses se desarrolló una terrible guerra en Los Balcanes, donde se utilizó como excusa la violación de los derechos humanos para utilizar la fuerza por parte de la OTAN y lograr que el Estado Serbio, también deje sus erróneas prácticas violatorias de los derechos fundamentales de los kosovares. No debemos considerar que éste sea el mejor camino para lograr el respeto a los derechos humanos.

A pesar de esta cruenta guerra, debemos seguir pensando que el futuro de los derechos humanos es prometedor y positivo.

En México, es mucho lo que se tiene que trabajar por lograr la efectiva vigencia y respeto de los derechos humanos, pues por un lado muchas de nuestras autoridades dicen que los respetan y en la práctica los violan.

Por otra parte, con honrosas excepciones, muchos ciudadanos desconocen las bondades de los mismos, por lo que no les dan la importancia que merecen.

Debemos ser optimistas, como mexicanos, porque empezamos a vislumbrar que los responsables de la política exterior de nuestro país, han ido comprendiendo que los derechos humanos no tienen fronteras, ni colores partidistas y por ello están iniciando los procesos para que se hagan realidad los diversos tratados y acuerdos internacionales en esta materia, que nos lleven a quitar las reservas que se han establecido en las firmas de estos documentos.

Nuestro optimismo tiene fundamento ya que recientemente, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que nuestro país ya reconocía la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que depende de la Organización de Estados Americanos y hace unos días, por primera vez aceptó que una resolución de este organismo se cumpliera y es la que se refiere a la liberación de una persona de origen indígena que fue procesada por homicidio de manera injusta.

También los múltiples organismos defensores de derechos humanos gubernamentales o no gubernamentales, están ganando la batalla por la consolidación y permanencia de los derechos inalienables de los que habitamos en esta maravillosa tierra mexicana.

LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal se compone de 30 artículos que describen los derechos fundamentales de los seres humanos.

Inicia estableciendo que todos los individuos nacemos libres e iguales y que al estar dotados de razón y conciencia debemos comportarnos fraternalmente, los unos con los otros.

Señala que todo ser humano, sea hombre o mujer, tiene los derechos y libertades proclamados en dicha Declaración, de manera especial a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, sin distinción alguna de raza, color, sexo, opinión política o de cualquiera otra índole, origen social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición.

Prohíbe expresamente someter a persona alguna a esclavitud o a servidumbre y a que se le torture o impongan penas o tratos crueles inhumanos o degradantes.

Reconoce que todos somos iguales ante la ley y que tenemos sin distinción derecho a la protección de la misma y a recursos efectivos ante los tribunales que los amparen contra actos de las autoridades que los afecten en sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

La Declaración Universal claramente indica que nadie puede ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. Asimismo que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

En materia criminal, se establece que toda persona acusada de haber cometido un delito, tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se le pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan otorgado todas las garantías necesarias para su defensa y que nadie puede ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no eran considerados como delitos por el derecho nacional. Estas mismas disposiciones

las tenemos vigentes los mexicanos, en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.

Se deja bien establecido que nadie puede ser objeto de injerencias en su vida privada, su familia, su domicilio, su correspondencia, ni de ataques de ninguna especie.

En su antepenúltimo artículo, se establece que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades proclamados es la Declaración Universal, se hagan plenamente efectivos.

Esta Declaración Universal también señala, que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar plenamente su personalidad.

Que en ejercicio de sus derechos y disfrute de sus libertades, el ser humano, solamente estará sujeto a las normas jurídicas del país de que forme parte, ya que únicamente de esa manera se puede asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar social, en una sociedad democrática.

En la parte última de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se menciona que los derechos y libertades que en ella se consignan nunca podrán ser ejercidos en contra de los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que nada de lo que en la misma se indica podrá interpretarse a su honra o reputación.

De que todo individuo puede circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado. También tiene derecho a salir de su país y a regresar al mismo y que toda persona tiene derecho a pedir asilo político, a que se le reconozca su nacionalidad y a cambiar de la misma si lo desea.

No deja de establecer que los hombres y las mujeres, a partir de una edad madura y apropiada tienen derecho a contraer matrimonio, pero siempre otorgando su conformidad con el mismo.

Que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho de que se le proteja por parte de la misma sociedad y del Estado.

Se reconoce el derecho a la propiedad individual, a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, así como a cambiar de creencia o religión o de manifestar la misma tanto en público como en privado.

Se reconoce expresamente el derecho de todo individuo a la libertad de opinión y de expresión, que incluye el no ser molestado por causa de sus opiniones.

Se reconoce el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas y de que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en el mismo sentido que la Declaración Universal, que en México, nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación o sindicato en contra de su voluntad. Esto sigue siendo cuestionado en el caso de algunos sindicatos de obreros, que obligan a pertenecer a los trabajadores, a uno determinado, bajo la pena de perder su contrato laboral.

Los derechos a la educación y cultura de las personas también son reconocidos, pues la Declaración Universal establece que se tiene derecho a participar en relación con la cultura y las artes.

La Declaración Universal indica que toda persona tiene derecho a formar parte libremente de la vida cultural de la comunidad, a

gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

No se le confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para realizar actos tendientes a la supresión de los derechos y libertades proclamados.

Los derechos políticos están reconocidos cuando se indica que:

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno, directamente o mediante representantes libremente elegidos y que toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Y también se reconoce que:

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esa voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Respecto al trabajo se establece que toda persona tiene derecho al mismo, a la libre elección de la actividad laboral que quiera desarrollar, siempre y cuando esté permitida por la ley. Señala que la remuneración debe ser equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Establece el derecho a los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

Que todos los niños nacidos fuera o dentro de matrimonio deberán recibir protección especial y que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados especiales.

Al señalar el derecho a la educación, indica que debe ser gratuita y obligatoria, la instrucción primaria y que el acceso a los estudios superiores debe ser igual para todos en función de los méritos respectivos.

De manera amplia indica que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, debiendo favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones.

No se olvidó mencionar que toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

En sus últimos cinco artículos se mencionan los derechos que toda persona tiene a una vida digna, a un nivel adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.

CONCLUSIONES

Primera. Es sumamente importante garantizar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos nunca pueda ser utilizada con fines políticos y para ello se requiere que su titular goce de una total autonomía, situación que se logrará a partir de las reformas al artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segunda. Algunas comisiones estatales, carecen de independencia en su actuar pues no pueden resolver con total libertad, debido

al control que ejerce sobre su titular los integrantes del poder ejecutivo local y por ello, también deben de disfrutar de autonomía de gestión y presupuestaria, que seguramente alcanzarán al reformarse las constituciones locales para adecuarse a la Carta Magna.

Tercera. La lucha por la defensa de los derechos humanos es internacional y no reconoce fronteras, por lo cual se ha logrado que en diversos países se respeten de manera prácticamente absoluta estos derechos.

Cuarta. La actitud de las autoridades mexicanas en esta materia empiezan a cambiar, pues ya se han dado pasos importantes al aceptar tanto la competencia como las recomendaciones de un organismo internacional, por lo que es de esperar que la Secretaría de Relaciones Exteriores, pronto dará total cumplimiento a los acuerdos y tratados internacionales en la materia, quitándose las reservas establecidas.

Quinta. La lucha por los derechos humanos en sus tres generaciones ha sido muy fructífera y aunque hay mucho por hacer, se considera que en los próximos años se logrará el establecimiento de derechos de carácter solidario e internacional que vendrán a mejorar las condiciones futuras de la humanidad.

NOTAS

¹ Salvador Abascal, *Los derechos humanos al alcance de todos*, Diana, México, 1992, p. 10.

² Felipe Cobián, "Violación de derechos e impunidad, puntos débiles de la transición a la democracia, afirma el jesuita David Fernández", en *Proceso*, núm. 1126, México, 31 de mayo de 1998, p. 24.

³ Victor Fairén Guillén, *Justicia y sociedad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 897.

⁴Miguel Sarre, *Perspectivas del Ombudsman mexicano en el nuevo marco constitucional*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C, Dirección de Estudios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, México, 1999, p. 20.

⁵Luis Díaz Müller, *América Latina: Relaciones internacionales y derechos humanos*, FCE, México, 1986, p. 134.

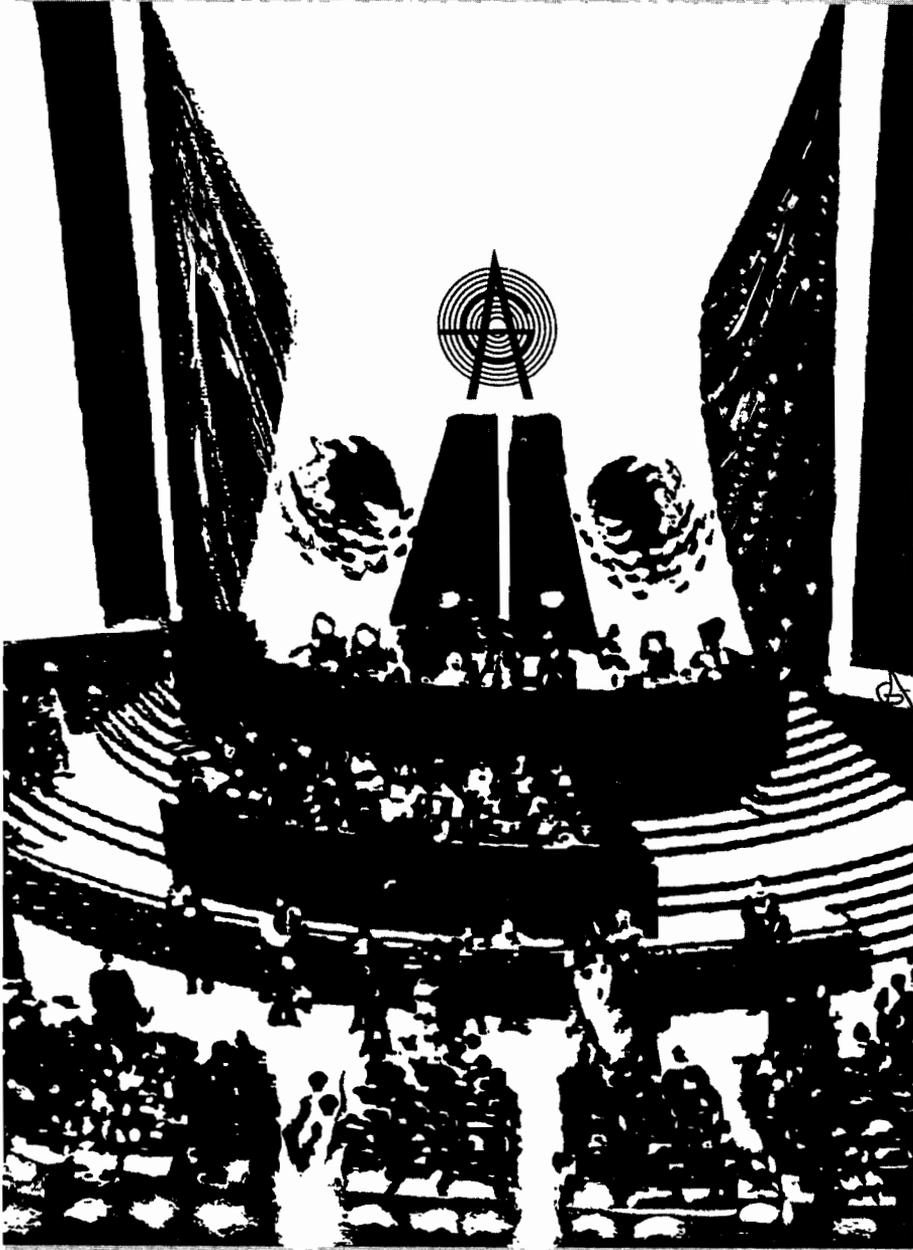
⁶*Ibidem*, p. 13.

⁷Montesquieu, citado por Díaz Müller, en *op. cit.*, p. 134.

⁸Salvador Abascal, *op. cit.*, 1991, p. 20.

⁹Luis Díaz Müller, *op. cit.*, 1998.

¹⁰Con fecha 6 de junio de 1998, un grupo de Diputados Federales visitamos el campamento para refugiados guatemaltecos instalado años atrás, en coordinación con las Naciones Unidas, y se pudo comprobar que dichas personas en efecto reciben un trato humanitario.



"Debate" Huellas

América Gabrielina

**Reforma del Estado:
Situación actual de los
derechos humanos**

*Perspectiva
académica*



Americas

Zapata 1999

Los derechos humanos en el México de fin de siglo

Reseña de la reciente y magra reforma del artículo 102 B de la Constitución

Francisco Javier Acuña Llamas*

PREÁMBULO

CUANDO redacto estas líneas se viven en México los intensos efectos de un largo episodio preelectoral que culminará en julio del año 2000 una vez transcurridas las elecciones constitucionales para la renovación de los poderes públicos de la federación. Las fuerzas políticas desde ahora han entrado en la licitación de sus ofertas de cara al sufragio ciudadano, en cada urna, la suma del voto individual determinará a qué opción política la comunidad elige para que haga gobierno y en consecuencia a qué clase política escoge para que le haga oposición a ese gobierno.¹ En las democracias estables el asunto es una cuestión que se desarrolla dentro de los parámetros de la normalidad, entre nosotros, el evento comicial del año 2000 será una experiencia inédita en tanto se pondrá a prueba la eficacia del elenco institucional creado para certificar el proceso electoral y además asegurar las garantías que reclama el ejercicio colectivo de los derechos subjetivos cívico-políticos de un populoso país como el nues-

tro, en el que podrán sufragar varias decenas de millones de personas.

Si bien la presente reflexión jurídico-política versa sobre la evolución del Ombudsman mexicano previsto en la Carta Política en el apartado B del numeral 102, encuentra conexión con el candente tema de los derechos humanos de corte cívico-político y los mecanismos previstos para su tutela por al menos dos razones:

La que obliga aludir en cualquier estudio sobre la *cosa pública* el contexto político que impera en el momento de una modificación a la Constitución. Con mayor sentido cuando dicha modificación se supone *prima facie* orientada a fortalecer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; dentro de esta misma percepción, la referencia al agitado contexto político sirve para tratar de entender el papel de las fuerzas políticas que representadas en el Congreso de la Unión (instaurado en Constituyente Revisor de 1999) hicieron posible la reforma de comento y así registrar la evidencia de sus consideraciones y posturas para resolver la crisis de respeto a los Dere-

*Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Profesor e Investigador de la Universidad Anáhuac del Sur.

chos Humanos que ocurre en México (dato incontrovertible).²

La otra razón, es la intención de dar crédito a la pretensión de algunos círculos sociales de que dichos derechos subjetivos públicos (de corte cívico-político) debieran ser tutelados por el organismo nacional protector de los derechos humanos, cuestión zanjada desde 1992 en la misma letra de la Constitución, al sentenciar que el organismo público para la protección y defensa de los derechos humanos *no será competente en tratándose de asuntos electorales* (artículo 102 B).

En consecuencia, la interpretación extensiva que se ha dado a los “asuntos electorales” es del todo interesante, dentro de los que se ha decidido incluir voluntariamente a cualquier conducta de autoridad y/o actividad de particulares dentro de la preparación, organización e instrumentación de los eventos comiciales y de los actos y actitudes considerados coloquialmente como poselectorales: tanto de protesta, repudio o euforia desordenada a los resultados de tales comicios, como de trámite de las respectivas inconformidades previstas por la legislación aplicable, hasta el asenso efectivo de los triunfadores al mandato popular conferido en las urnas. En medio de tales experiencias pueden ocurrir toda suerte de conductas públicas intimidatorias como afectatorias a la dignidad de las personas.

A nadie con un mínimo de sentido común podría ocurrirle que el Ombudsman en estos casos pudiera conocer de actos de autoridad electoral previstos en la legislación respectiva (sancionables por ésta) que afectaran el desarrollo legal de la competencia electoral y sus resultados. Esas violaciones a la elección en sí, las habrán de combatir las fuerzas políticas contendientes, que para ello

gozan –o deben gozar– de condiciones equitativas para la contienda y de los medios idóneos previstos en un marco jurídico funcional.

Cuestión distinta es impedir que la CNDH o las comisiones de derechos humanos locales, atiendan –según sea el caso– las legítimas reclamaciones ciudadanas ante actos de autoridad (ordinaria) que pusieran en riesgo o conculcaren el conjunto de libertades públicas que acompañan al libre ejercicio del sufragio. No es saludable confundir las violaciones a la elección, con las violaciones a los derechos fundamentales y libertades públicas de los habitantes, potencialmente votantes. Esto nos llevaría a desconocer que dentro de los derechos subjetivos públicos también se encuentran los de carácter cívico-político, los que sin dejar de ser individual su ejercicio entrañan de una serie de condiciones propicias para su materialización, es decir, una exigencia a la autoridad (en sentido genérico) de abstenerse a obstaculizar o impedir su concreción.

Ejemplo: La interrupción de la libertad de tránsito del señor x por una autoridad pública ordinaria decidida a evitar el flujo de votantes hacia determinada casilla o por otra que pretextando faltas administrativas de cualquier orden (a la vialidad...) recoge las credenciales de elector en la víspera de los comicios, o por otra que solapa que alguna empresa haga lo propio con sus empleados o clientes; o por otra autoridad que sin ningún fundamento ordena la detención de alguna o algunas personas (para impedir que emitan su voto); o por otra autoridad que bloquea o hace bloquear el camino a una casilla de esas localizada en un sitio inaccesible; o por otra que monta un retén para fines similares; o por otra que intimida a sus colabo-

radores o vecinos sobre el sentido de su voto, etcétera.

En anteriores estudios hemos hecho referencia al sentido restrictivo de las competencias del Ombudsman federal mexicano y de lo inconsistente que son algunas de esas restricciones fijadas a la CNDH más como limitaciones (arbitrarias) que como límites naturales a su misión y labor de auténtico Ombudsman. En el caso de los asuntos “electorales” ha prevalecido la tesis de que la CNDH se *politicizaría* si interviniera en *esos asuntos*, la solución: entregar en exclusivo al Instituto Federal Electoral y/o al Tribunal Federal Electoral la resolución de esos conflictos incluidos dentro del cajón de sastre de *asuntos electorales*.

Solución que ha sido entendible, mas no rigurosamente justificable. Esa argumentación no es enteramente feliz al propósito de brindar una cabal explicación jurídico-política al problema; simplemente ha sido una excusa simplista detrás de las serias vicisitudes que entre nosotros ha costado edificar un sistema de instituciones y procedimientos electorales presumiblemente confiable a su finalidad central. Y esa solución, es solamente entendible en la lógica del Constituyente Revisor de 1992 que consideró atentatorio el reconocer a la CNDH competencia en tales supuestos para evitar que entrara en colisión con las recientes instituciones electorales.

No se puede ignorar que hasta 1996 el Tribunal Federal Electoral era regulado por el Código Federal de Procesos Electorales como una institución autónoma pasando desde entonces a ser –como debió haber sido desde un principio– parte del Poder Judicial de la Federación, la tesis que mantuvo fuera del Poder Judicial al Tribunal Federal Electoral, la misma, *para evitar que se politicizara*.

Y en esa línea del absurdo debe recordarse también la que durante un tiempo prevaleció la imposibilidad para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera conocer y resolver la inconstitucionalidad de las leyes de materia electoral, para evitar su politización.

Huyendo resueltamente del uso perverso del concepto de lo político, tan explotado entre nosotros, basta recordar que cualquier asunto relativo a la Polis es *lato sensu* politizable, el Ombudsman es por consecuencia una institución perteneciente al Estado, por tanto política. El estatus del Ombudsman donde existe en realidad es el de esos órganos auxiliares de la Constitución que realizan la actividad técnica del Estado, precisamente para servir de mecanismos de corrección de las decisiones estatales o dicho de otra manera, de los efectos de algunos actos de los órganos troncales del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) quienes realizan la actividad política *strictu sensu* del mismo.³

La labor del Ombudsman es eminentemente técnica, la que corresponde a un órgano del Estado técnico-jurídico de control a los actos de autoridad violatorios a los derechos subjetivos públicos, cosa distinta es el sentido partidista de su trabajo, que debe siempre estar ajeno a obedecer al interés de partido político alguno.

La actuación de una institución pública de tutela de los derechos humanos como lo es el Ombudsman, al conocer de determinadas conductas públicas lo hace en principio como un mecanismo recondutor del acto de autoridad indebido que ha colocado al particular en una situación vulnerable frente al Estado, su misión es lograr que la autoridad responsable, cese los efectos de su acto vulnerador y en lo posible (conforme a Derecho)

restituya al individuo del goce y ejercicio de los derechos y libertades interrumpidas.

Como se aprecia, la urgencia con la que normalmente debe actuar el Ombudsman lo hace por definición un mecanismo ágil, que interviene sin prerequisites de formalidad alguna y que actúa sin la sujeción a procedimiento rígido alguno, para precisamente ir a constatar situaciones de abuso de autoridad que se pueden frenar y desactivar antes de que sea demasiado tarde y así, tras la oportuna intervención de rescate y salvamento, iniciar una labor más delicada y difícil a la postre, pero viable: reconciliar al ciudadano con el Estado, contribuir a que no pierda para siempre la fe en la forma de convivencia humana llamada Estado a pesar de las contradicciones y limitaciones perjudiciales de sus agentes.

38

ANTECEDENTES DE LA REFORMA AL NUMERAL 102 “B”

Es obligado referir que en 1992, la voluntad presidencial que había hecho surgir por decreto en 1990 la improvisada figura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una instancia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación, quiso “culminar su obra” mediante lo que tras el ejercicio respectivo se proclamara como la *constitucionalización* de la CNDH.

A pesar del nimio debate de fondo por parte de los legisladores federales durante los correspondientes trabajos del Constituyente Revisor (1992) para tal propósito, cabe resaltar que, en buena parte, la responsabilidad de la desafortunada inscripción en el texto de la Constitución de las características y competencias asignadas a la preexistente

CNDH fueron producidas por los efectos de la objeción del Poder Judicial de la Federación a ese respecto.

Concretamente tal posicionamiento fue vertebrado y expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyos ministros desplegaron una resistencia soterrada y hasta frontal a la conveniencia de “constitucionalizar” a la CNDH, su poderosa embestida fue atendida por el Presidente de la República y la solución salomónica fue la de turnar al Legislativo Federal un anteproyecto rectificando en el que se atenuaban y distorsionaban las dimensiones jurídico-políticas de un Ombudsman para México.

La objeción judicial: un celo premoderno

La objeción de la judicatura, una vez más, una argumentación espesa de ortodoxia y un testimonio contundente de la incapacidad de sus integrantes para entender la auténtica naturaleza del Ombudsman como un órgano auxiliar de la Constitución para –por la vía extrajurisdiccional– asegurar el efectivo respeto de los derechos fundamentales y las libertades públicas; complementando así la función del amparo, máximo instrumento de la vía jurisdiccional para similar empresa.⁴

La referida objeción judicial, tuvo éxito (infecundo pero lo tuvo) y también confirmó la evidencia de la volubilidad presidencial capaz de impulsar una causa traicionándola en parte al tiempo de intentar satisfacer visiones irreductibles sobre asuntos de Estado como lo era y lo sigue siendo la construcción de un sistema de tutela adecuado para la protección y defensa de los derechos humanos presumiblemente eficaz. No sobra decir que la presión de la Corte motivó la configuración de una redacción en el apartado B de

la Carta Política reflejo de una visión titubeante a las consecuencias de instalar un auténtico Ombudsman en México, en la que los trabajos del Legislativo fueron ceñidos en sus alcances a los resultados de las negociaciones extraparlamentarias (entre el ejecutivo federal y los integrantes del Poder Judicial Federal).

La proclamada constitucionalización, en realidad fue tan sólo la inserción en el texto de la Carta Política (artículo 102 B) de una previsión constitucional referente a la operación de los que fueron concebidos en sentido abstracto como organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, la referida previsión ordenaba la creación de uno de rango federal –en el que encuadraba la CNDH– y treinta y dos más, uno para cada una de las entidades federadas y uno para el Distrito Federal.

Lo que fue elevado a rango constitucional de un modo genérico y abstracto fue la existencia de estos mecanismos de tutela de los derechos humanos, el señalamiento de sus competencias, *conocer de quejas ciudadanas contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que lesionara derechos humanos*, siempre y cuando tales actos de autoridad no fueran efectuados por el Poder Judicial de la Federación, y en la misma redacción original del apartado B del artículo 102 constitucional se fijaban además las aludidas restricciones o zonas francas a esa competencia, en tratándose de asuntos de carácter jurisdiccional, de carácter electoral y de carácter laboral. Salvo las de corte jurisdiccional las demás restricciones son sumamente discutibles.

Por tanto de la lectura de aquella redacción original del 102 B se desprendía básica-

mente la vaga naturaleza de tales mecanismos y la competencia del Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades federativas para *establecer en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones organismos públicos para la protección y defensa de los derechos humanos*. A las que se concedía el plazo de un año para su respectiva instalación.

El mandato del Constituyente Revisor de 1992 se agotaba en la previsión supranormativa de la existencia de tales organismos y las limitaciones a su operación al tiempo que remitía enteramente a las manos del legislador ordinario (el federal y el local) el diseño de los rasgos institucionales de las citadas comisiones y la determinación de su estatus como oficinas públicas. En ese mismo año y unos meses después era aprobada la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la que eran definidas tales cuestiones.

De las manos del Legislativo otra vez a las del Ejecutivo

No obstante que la aludida redacción del texto constitucional (102 B) daba la pauta para crear los organismos de protección y defensa de los derechos humanos, conviene recordar la tesis que prevaleció para tales efectos, había una doble posibilidad, una interpretación extensiva y una restrictiva del significado del término *establecerán* utilizada para por el Constituyente revisor para habilitar al legislador ordinario, federal y local a fin de instalar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a los multicitados organismos.

La interpretación extensiva a esa competencia consistía en la creación mediante ley orgánica del organismo y la posibilidad de haber construido una relación estrecha para los efectos del nombramiento por elección (no designación) del titular, para los

efectos de la rendición de cuentas del trabajo del organismo (ceremonia del informe anual y/o especial) y un mecanismo directo para la asignación de los recursos para efectuar su labor, lo que hubiera sentado las bases de una estrecha y vigorosa relación entre el Ombudsman y el poder legislativo, una relación bien delimitada sin menoscabo a la independencia orgánico funcional y de criterio el la CNDH y similares con el legislativo, *recordando la advertencia que sobre el particular explica, la vinculación del Ombudsman con el legislativo, es para afianzar la desvinculación que forzosamente debe haber entre aquél y el ejecutivo, principal responsable de la administración a su vigilancia.* Naturalmente eso implicaba haber roto la inercial tradición presidencial de someter a la CNDH al ritual de las creaciones de entidades públicas –mediante ley– para ir a incardinarlas dentro de la inmensa zona del Ejecutivo bajo la recurrente fórmula de *organismos descentralizados de la administración pública.*

La interpretación restrictiva, la que resultó aplicada, confirmó la tendencia de parte del legislativo de conformarse con elaborar el estatuto normativo LCNDH y ahí mismo determinar que la nueva creación institucional estaría sujeta al diseño institucional de un organismo descentralizado de la administración pública que preside el Ejecutivo Federal, en el febril federalismo mexicano, esto se interpretó como un cajón de sastre imitado sacramentalmente por el legislador local.

Y no sólo eso, sino que además se dispuso en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que el nombramiento del titular del organismo sería competencia del Presidente de la República, con la simple ratificación del Senado y/o de la Comisión Permanente; asimismo, se sujetaba a la CNDH a

la asignación presupuestal que el mismo ejecutivo federal decidiera para ella dentro del anteproyecto de presupuesto de egresos turnado a la Cámara de Diputados, y resultado de una tradición, solución *ex lege* desde 1992 hasta la fecha la rendición del informe anual de la CNDH se ha venido rindiendo en la residencia oficial del titular del ejecutivo federal, con la presencia testimonial de un representante de cada Cámara del legislativo y del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así quedaba planteado el Ombudsman mexicano en el régimen de una situación de enorme sujeción al Poder Ejecutivo Federal.

EL PROPÓSITO DE LA RECIENTE REFORMA AL 102 B

Sería un despropósito no hilvanar con lo anteriormente expuesto el reclamo de quienes esperábamos de la reforma recién acaecida un resultado manifiestamente superior en los alcances obtenidos, ciertamente era un reto, un auténtico desafío, la redimensión jurídico-política del Ombudsman en México como un verdadero órgano del Estado en su conjunto. Si bien debidamente conectado con el Legislativo para ciertos procesos de la legitimación de su labor, en abono a la condición de ser un termómetro veraz de los niveles de legalidad con que se conduce la autoridad pública en impacto a la población y naturalmente desconectado del Ejecutivo cuya administración pública a su mando tendrá que supervisar a efecto de detectar las conductas públicas excesivas en demérito ciudadano para que sean rectificadas, es decir, actuando como un verdadero mecanismo de control externo de la Administración Pública.

Si la entidad Ombudsman ahí donde ha sido instalada no goza de un estatus orgánico adecuado, de un campo competencial definido y no voluntariosamente acotado y de las condiciones idóneas para el ejercicio de su magistratura de opinión a favor del principio de legalidad sobre el de oportunidad (favorito de los regímenes autoritarios) entonces su operación será condenada al vacío paralizante o al vilipendio sistemático de las fuerzas inerciales antagónicas a los procedimientos de escrutinio y fiscalización externa de la administración, de ser así su labor se verá aprisionada y hasta impedida por la prevalencia de las manifestaciones fácticas antidemocráticas.

El Ombudsman sólo puede florecer en el entorno de la democracia convencional moderna y dentro del armazón del Estado democrático moderno en el que viene a servir de técnica garantista de uno de los postulados de la democracia constitucional: el efectivo respeto de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

La CNDH, en la segunda fase de su regulación jurídico-constitucional 1999

No es válido desconocer que a pesar de los contados aspectos omitidos por el Constituyente revisor de 1999 al respecto, al momento de decidir una vez más ir al recurrente procedimiento de revisión del texto de la Carta política de 1917⁵ ha logrado avances en el planteamiento de una institución todavía joven entre nosotros y polémica. El tiempo será el mejor censor de una oportunidad rectificadora que para ser consecuentes con nuestra óptica se vuelve a quedar a mitad de camino.⁶

La reforma inicia sus efectos rectificatorios en la supresión de una desafortunada expresión influjo del iuspositivismo dominan-

te en la técnica legislativa de 1992, cuando decía, ...*establecerán, organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.* Para quedar que *ampara el orden jurídico mexicano.* Se reconoce la feliz intervención a este propósito.

El primer efecto positivo es la modificación del estatus del órgano Ombudsman de rango federal (la CNDH) que a consecuencia de la reforma de 1999 ha dejado de ser un órgano constitucional mediato (previsto en sentido abstracto en el texto de la norma superior) para convertirse en un órgano inmediato de la Constitución, en un órgano constitucional autónomo, al igual que lo es el Instituto Federal Electoral y el Banco de México. Por lo que se colige que el Estado mexicano adquiere un órgano más de esos que según la doctrina alcanza la relevancia constitucional acompañada de una misión específica sin para ello estar incardinado en la órbita de cualquiera de los órganos troncales del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial).

Empero, si bien se dispone que la CNDH será un órgano constitucional autónomo, también se determina que en lo sucesivo su mayor relación institucional la tendrá con el Senado de la República, no con el Congreso de la Unión, en su configuración bicameral como hubiera sido lo aconsejable, sino básicamente con la Cámara Alta aunque sí con los poderes de la unión en su conjunto para los efectos del informe anual.

Dicha relación con el Senado, será para los efectos del nombramiento de su titular mediante una *votación calificada (las dos terceras partes de los senadores presentes el día de la elección)* o "mayoría reforzada" lo cual es consecuente con la exigencia de evitar a toda costa que el titular del Ombudsman sea quien resulte favorecido por la simple ma-

yoría de sus miembros lo que conlleva a la cómoda elección del titular del Ombudsman que haya determinado el partido mayoritario alojado en el parlamento, que es el partido al que pertenece la clase política encargada de hacer gobierno; y que en el caso mexicano, dicha Cámara Alta se encuentra actualmente sobrerrepresentada por el partido que hace gobierno a nivel federal.

En cuanto a efectos los de la asignación presupuestal por el órgano legislativo, entendemos que ahora será directamente competencia de la Cámara de Diputados que es quien aprueba tales trámites, aunque, por la ambigüedad de esta relación con el Congreso de la Unión, en la que se privilegia al Senado, se puede activar otra de esas conocidas interpretaciones restrictivas señalando que la CNDH elabore su anteproyecto de presupuesto y lo haga llegar al Legislativo por conducto del Ejecutivo, lo que sería continuar con el procedimiento vigente hasta antes de la reforma, en el que no sólo el ejecutivo federal es quien determinaba realmente la partida sino una vez aprobada por el legislativo dentro del paquete presupuestal global, el ejecutivo procedía a ministrarle los montos como a cualesquiera otra de las dependencias a su mando.

Nuestra interpretación al respecto es que intentando fidelidad al espíritu de la reforma, en cuanto a fortalecer la autonomía de la CNDH, ésta deberá enviar tal anteproyecto directamente a la Cámara de Diputados e incluso acudiendo su titular a explicar a los congresistas la justificación de sus pretensiones de presupuesto lo que reforzaría su autonomía de gestión al tiempo de acentuar su responsabilidad ante esa soberanía (legislativo) de hacer un uso adecuado y riguroso de tales recursos.

En cuanto a la rendición del informe anual, nos preocupa la lectura del mandato en el que se determina que tal acto deberá ser *presentado ante los Poderes de la Unión*, ante la posibilidad de que perdure la tradición de la ceremonia que desde 1990 se viene dando ante el Presidente de la República, en su residencia oficial. Entendemos que tal presentación puede revestir la forma del envío de un documento escrito, e incluso podría ser objeto de una ceremonia de entrega con un formato adecuado a la consideración de los tres poderes de la Unión y en otro recinto, independientemente no podrá evitarse que la centralidad del acto de rendición de cuentas o informe anual se efectúe ante el pleno del órgano legislativo que le confiriera el encargo, en una ceremonia de auténtico debate de fondo. Lo que no deberá desvanecerse en el conjunto de reformas que ameritará en breve la Ley de la CNDH vigente, será en cuanto a determinar como obligatoria la celebración de una rendición de informe en los términos apuntados.

En el tercer párrafo del nuevo texto del apartado B del 102 dice:

...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 propio...

Con la determinación de la autonomía de gestión y presupuestaria se complementa el aludido aspecto del estatus del órgano. Sin embargo, se incorpora al texto la controvertida leyenda de la personalidad jurídica y patrimonio propio, a todas luces innecesarias en la definición constitucional de una entidad pública con relevancia constitucional *per se*

(la personalidad jurídica se la concede implícita y explícitamente la Constitución al referirla por su nombre y al asignarle una misión concreta en la que se infiere qué papel tendrá respecto de las autoridades públicas y respecto de la ciudadanía.

El *patrimonio propio* viene a ser un dislate en tratándose de órganos del Estado, en tanto los bienes que utiliza cualquier institución estatal para la satisfacción de su actividad son en sí mismos parte de un bien colectivo público.

Cuestión distinta es que como parte de su autonomía de gestión y presupuestaria vaya ésta (la institución pública) incorporando bienes muebles e inmuebles necesarios para la justificación de su actividad, mediante un procedimiento que admita el escrutinio correspondiente, de otro modo se estaría generando un peligroso campo proclive a la simulación de bienes públicos. En cualquier caso, la verificación del estado de esos bienes corresponderá en lo sucesivo al Legislativo al momento de recibir la solicitud de asignación presupuestal que le turne la CNDH. La leyenda de *personalidad jurídica y patrimonio propio* es una de las características con las que han sido homogeneizados la constelación de organismos descentralizados de la administración pública.

Es el momento de advertir que la técnica legislativa empleada en la nueva redacción de nuestro análisis, no está exenta de problemas de diversa índole, por ejemplo, la extensión del nuevo apartado B del 102 es considerablemente mayor y con ello nos remite a la tendencia de ir paso a paso haciendo de la Carta Magna en parte, algo así como una norma reglamentaria de sus propias disposiciones, al contenerse en su articulado una serie de precisiones no fundamentales y que

sin lugar a dudas deberían ser parte de un desarrollo infraconstitucional.

Resulta sorprendente que cuestiones no definitorias del mandato constitucional contenido en una disposición, como su explicación y ampliación e incluso la detallada enunciación de algunos de sus procedimientos sea parte de la misma y no de las leyes reglamentarias correspondientes.

La perdurabilidad del Consejo

Consultivo de la CNDH

Otro de los datos que se añaden al nuevo texto de comento es el relativo a la figura del Consejo Consultivo de la CNDH, que anteriormente sólo era contemplado por la Ley de la Comisión. Como lo hemos venido sosteniendo en repetidas ocasiones, durante la reforma de análisis se presentaba la ocasión de calibrar debidamente la perdurabilidad del Consejo de la CNDH. Ante todo debe aclararse que el Consejo es uno de los todavía importantes datos atípicos del Ombudsman en México, ningún otro Ombudsman seriamente conocido en el mundo cuenta con un consejo así como lo conocemos entre nosotros.

Cuando en 1990 naciera la CNDH con las ya conocidas características pudo justificarse la invención del Consejo de diez notables (también nombrados por el ejecutivo federal) que se decía vendrían a servir de escudo protector a la institución ante el peligro de cualquier intromisión de parte de los poderes públicos. En realidad la figura del consejo vino a ser como una suerte de medida compensatoria para aproximar a la CNDH con la sociedad ante la imposibilidad (jurídica y fáctica) de sostener con el Legislativo una relación suficiente. En donde existe el Ombudsman en realidad su aproximación a la sociedad se da de dos maneras: una mediante la accesi-

bilidad que cualquier persona tiene a su servicio y la otra a través de la vigorosa relación con la asamblea parlamentaria para los diversos efectos arriba comentados, fuentes permanentes de la legitimación de su labor.

Otro de los datos extraños de las facultades atribuidas a estos consejos de notables (honoríficos) dentro de las instituciones públicas es la que se les confiere de emitir su reglamento interno, como entonces la CNDH era un organismo descentralizado de la Administración Pública, se presentaba discutible que acudiendo a tal tendencia, el titular del Ejecutivo Federal único depositario de la facultad reglamentaria que le reconoce el artículo 89 de la Constitución, hubiera delegado en tales consejos dicha competencia. Por tal razón en algún momento hemos considerado a la figura del Consejo de la CNDH como una solución de época.

44

El discurso oficial se empeñó en justificar las bondades del Consejo y ciertamente, durante los primeros años de vida de la institución, las deliberaciones del consejo reportaron alguna utilidad, luego, fue perdiéndose esa sensación, más tarde en el consejo se han alojado integrantes que por su notoria pertenencia (e incluso cargo directivo) en cualquiera de las fuerzas políticas han sembrado un nuevo riesgo a la de suyo siempre frágil condición del Ombudsman mexicano en cuanto a su naturaleza de órgano técnico jurídico de control. A la fecha sería saludable que la CNDH hiciera pública la bitácora de los nombres de quienes actualmente fungen como consejeros, pues se sabe que más de dos ya deberían haber sido sustituidos y que otro de ellos es a la vez integrante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con lo que se presenta una clara incompatibilidad para asumir ambas categorías. En cualquier caso

tendremos que esperar a la necesaria reforma a la LCNDH para conocer cómo se contemplará en ella los mecanismos para su sustitución y en su caso para proceder a la inhabilitación de quienes pudieran encuadrar en situaciones de incompatibilidad.

La perdurabilidad de lo que denominamos la tribunalización del Ombudsman mexicano

En esta rápida enumeración de aspectos intocados por la reforma al 102 B, se encuentra el referente a los mecanismos previstos desde 1992, entonces contemplados en la Ley de la Comisión y ahora a consecuencia de la reforma ya insertados en el mismo texto de la Ley superior, me refiero a los que he considerado técnicamente como el sistema de artilugios que establecen una clara subordinación de las comisiones de derechos humanos del plano local respecto a la CNDH.

En el lenguaje del federalismo ahí donde existe, no hay ningún problema al reconocer que la entidad de corte nacional es competente en el ámbito de la jurisdicción omnicompreensiva del Estado, la entidad federal es la CNDH y hasta ahí no existe conflicto, la competencia para el conocimiento de los casos se surte bajo el principio de *quien puede lo más puede lo menos* y por eso la CNDH conocerá de aquellas quejas sobre actos de autoridad en la que hubieran participado, exclusivamente agentes federales; o cuando hubiera concurso de autoridad y local; también desde esta perspectiva es lógica la existencia de la facultad de atracción que puede ejercitar la CNDH respecto de un asunto que investiga la comisión local cuando las circunstancias del caso han generado un gran revuelo nacional.

En México y para paliar los efectos de la creación instantánea de los treinta y tres co-

misiones de derechos humanos locales, en cuanto se sabía que en la mayoría de las entidades federativas no existían las condiciones mínimas para el funcionamiento serio e imparcial de las comisiones locales, que han estado como era entendible sumamente vinculadas cuando no sometidas al designio del ejecutivo estadual. Como lo hemos venido sosteniendo, debió discutirse ampliamente la decisión de inventar artificialmente un pomposo sistema federalizado del Ombudsman.

Ante las condiciones de una ciudadanía que prácticamente desconocía –como sigue ocurriendo– el significado esencial de sus derechos y libertades fundamentales y ante las características de un régimen autoritario que en el plano de las entidades federadas conserva en peor medida nichos de autoritarismo clásicos en el papel del Gobernador y su juego en la dilucidación de los conflictos locales, en el cultivo de clientelismos acrílicos y en el efectivo sentido del temor jerárquico por quienes intentan una discusión del acto de autoridad era un despropósito el haber acelerado el ritmo de nuestra experiencia en la introducción de esta clase de mecanismos como el Ombudsman de potablización de la vida pública en general, más en aquellas regiones en las que prevalecen tradiciones públicas viciadas de raíz e incompatibles con el ejercicio del escrutinio externo.

Como se sabía que las recomendaciones de algunas comisiones locales serían fuente de inconformidad sistemática por parte de la ciudadanía, es decir, de duda permanente en su trabajo de Ombudsman, se decidió acudir a la extraña solución de la “tribunalización” de la CNDH, al convertirla en juez de alzada de las resoluciones de las comisiones locales. Artilugio que hemos llamado un freno de reconducción al trabajo de las comisiones locales.

No podemos soslayar que se quebranta y seriamente el espíritu del Ombudsman en la posibilidad de que sus resoluciones sean recurribles, atacadas mediante recurso ante cualquier instancia. Y esto porque las resoluciones de un Ombudsman son declarativas, no constitutivas de derechos: no conceden, no interrumpen y menos cancelan derechos. Sólo señalan de modo una conducta pública ha lesionado derechos subjetivos públicos y de qué manera conforme a Derecho puede rectificarse tal conducta pública lesiva, y en lo posible restaurar el daño causado, es decir reparar los efectos del agravio causado al ciudadano.

Para llegar a esa determinación la investigación seguida por el Ombudsman pudo haber arrojado además otra clase de datos, por ejemplo: que se confirmara la responsabilidad de algún servidor público (ya sea el responsable de la afectación al ciudadano reclamante u otro interesado en bloquear la investigación del Ombudsman) de las que puede derivar su sanción, pero en tales casos la misión del Ombudsman es tan sólo denunciar tal situación, e insistir en el seguimiento de su denuncia, no la ejecuta él; pero la fortalece la publicidad que puede darse a tal situación anómala, en un contexto de verdadero Estado de Derecho, un acto de autoridad que ha conculcado derechos subjetivos públicos –ha de ser de inmediato corregido– porque pone en riesgo la vigencia del ordenamiento jurídico entero. Por eso se llaman derechos subjetivos públicos, porque su violación atentatoria no son sólo a los directamente afectados sino a la comunidad estatal completa.

Por esa razón se insiste en que para que las resoluciones que emite un Ombudsman sean acatadas por los funcionarios que las re-

ciben es porque opera la fuerza de la *magistratura de opinión* que debe siempre poseer el titular de la institución Ombudsman, en parte por su solvencia personal, una trayectoria de actitud independiente y normalmente de pericia en el conocimiento y ejercicio de las ciencias jurídicas, la otra parte de ese capital de credibilidad pública traducible en persuasión efectiva, recae en la neutralidad técnica de su oficio, la que se demuestra en la fundamentación jurídica de sus recomendaciones, descartándose que tales recomendaciones estén basadas en meras especulaciones o en la ocurrencia interesada del órgano que las emite.

Y el componente añadido a la veracidad que implica la actuación de un Ombudsman es a la vez la certidumbre de que su actuación ha sido desde el inicio de su mandato, rectilínea, siempre apegada a Derecho y ajena al servicio de los intereses de partido. Si en México las resoluciones del Ombudsman se incumplen o desacatan de plano es porque no hemos sido capaces de armonizar su misión con los fines del Estado democrático de Derecho que formalmente presumimos y porque la elección del titular del mismo ha estado teñida de cierto interés gubernativo más que de la convicción pública de ser aquél la persona idónea en el momento idóneo.

Pero en ningún caso, dentro del acervo Ombudsman contemporáneo, existe la extraña figura de la recurribilidad de las resoluciones de un Ombudsman ante ninguna otra instancia, precisamente porque se trata de actos declarativos no constitutivos y porque de la experiencia de su recurribilidad sólo se obtiene la dilación de la resolución del caso pues finalmente –tras la intervención de la instancia que revisa la recomendación impugnada– habrá de venir otra recomenda-

ción similar en los efectos (declarativos) de la original. Sin olvidar que cada vez que la CNDH conoce en revisión la recomendación de una comisión local, contribuye –sin proponérselo aún– a poner en vilo la credibilidad y la confianza pública de la instancia análoga.

Resulta lamentable, no sólo que persista esta figura de la recurribilidad de las resoluciones de los *ombudsmen* locales ante la CNDH, sino que ahora esa curiosa y distorsiva competencia haya venido a ser contemplada y con amplitud en la misma redacción del texto constitucional retocado, lo que adelanta batallas al porvenir.

LOS EFECTOS DEL TRANSITORIO DE LA REFORMA

Muy brevemente, cabe hacer alusión a las peculiaridades del estatuto de reforma al artículo 102 B, que vino acompañado de un cuerpo de cinco transitorios de los que se desprenden las siguientes disposiciones:

Se advierte un tratamiento diferenciado a los integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH u órgano deliberativo, respecto del titular (presidente de la institución) en cuanto a los primeros les garantiza la continuidad en su encargo para el que fueron designados, continuando ese sistema de rotación y sustitución anual de los dos con mayor antigüedad. Sólo que para los próximos integrantes (los que sustituirán a los que ya han terminado su mandato) la elección de los mismos será también por mayoría calificada del Senado de la República o de la Comisión Permanente.

Mientras que el mandato del actual presidente u órgano ejecutivo queda sometido a la prueba de la elección. Con la que puede purgarse el vicio de origen de un mandato

que como ya hemos dicho antes está teñido del interés gubernativo de quien lo efectúa, el Presidente de la República, con la escasa participación del Legislativo al momento de brindar la simple ratificación de tal nombramiento a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el mes de febrero de 1997.

Podrá argüirse un trato inequitativo en perjuicio del titular de la CNDH,

Lo que nos llevaría a comparar absurdamente la naturaleza del encargo que tienen unos respecto del otro, los consejeros son simplemente eso, consejeros honoríficos, que colaboran en una tarea eventual con la CNDH. El presidente de la CNDH es el portador de la confianza pública que se tiene en él para la delicada misión que se le ha confiado y es un encargo permanente y de tiempo completo, finalmente la responsabilidad más importante de la CNDH como Ombudsman radica exclusivamente en el titular (presidente): la emisión de las recomendaciones y la rendición de los informes anuales y especiales.

Tampoco puede ignorarse que el espíritu de la reforma misma era el fortalecimiento de la autonomía de la institución y la manera de conseguirlo no sólo descansa en afianzar el estatus del órgano y de sus competencias y procedimientos de elegibilidad de los titulares futuros. La crisis de credibilidad nacional e internacional del Ombudsman mexicano demandaba una medida urgente al respecto, que es la que favoreció los acuerdos parlamentarios para la aprobación de la reforma.

Y dentro de esa visión de intervención legislativa concreta cuando hemos visto las dificultades (en el rezago) de los trabajos legislativos de la presente Legislatura, resulta consecuente ligar para tal caso la oportunidad de la reforma con la imaginación de un

mecanismo de renovación del mandato del actual titular (obtenido por designación) convirtiéndolo en uno cuyo origen lo sea el de elección calificada. Precisamente para reconstituir la fuerza pública y la solidez de la institución.

Dentro de sesenta días a partir de la promulgación del decreto de la reforma de comentario, el Senado de la República, tendrá la responsabilidad histórica de efectuar las consultas necesarias para proceder en cualquier caso, a la elección del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ya sea que de tales consultas sea posible la ratificación del actual titular por elección de la mayoría calificada o bien la presentación de una terna de candidatos para ocupar tal cargo.

A pesar de las limitaciones que para esta decisión de Estado –la actuación del Senado en solitario o peor aún de la Comisión Permanente– como siempre debe asumirse la elección de un Ombudsman, por vez primera en la historia reciente de nuestro país, la decisión la tiene el Poder Legislativo. Es demasiado grave la responsabilidad de los senadores de la República al momento de emitir su voto en cualesquiera de los sentidos que lo decidan, de su determinación nacerá un nuevo tiempo para la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la vez un paso más para la Reforma Integral del Estado, que permanece inconclusa.

47

NOTAS

¹ La voluntad popular expresada en las urnas conlleva a un doble mandato: el de hacer gobierno a la clase política beneficiaria de tal representación y el hacer cabal oposición a ese gobierno a los receptores del voto insuficiente para hacer gobierno.

² Conviene la consulta de los dictámenes que en los últimos meses se han venido emitiendo al respecto, entre otros, Amnistía Internacional: "Tortura y malos tratos en México: motivos de preocupación de Amnistía Internacional". 30 de abril 1997. Londres, Inglaterra; Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez": "La violación al derecho a la vida en México. Una mirada a través de las recomendaciones de la CNDH". México, julio de 1999, 41 pp.; el reporte de Human Rights Watch "Systemic Injustice, Torture, Disappearance and Extrajudicial Execution in Mexico", EUA, enero de 1999.

³ Sobre la naturaleza jurídico-política de los órganos estatales superiores, véase en extenso la obra de Francisco Javier García Roca, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, Madrid, 1978; Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996.

⁴ Sobre la objeción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al reconocimiento constitucional de la CNDH, es obligada la consulta de José de Jesús Guidón Pelayo, *El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal*, Noriega Editores, México, 1998, quien da fiel seguimiento al polémico ensayo de Juventino Castro V., "El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicano", en *Ensayos constitucionales*, Manuel Porrúa, S.A., México, 1977, "addenda" especialmente

crítica a la razón de ser de la CNDH, publicada en agosto de 1995.

En sentido opuesto a esta tendencia de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, véase de Miguel Sarre, "El Estado contra sí mismo, ¿una visión auto-poyética?", en *Bien Común y Gobierno*, núm. 57, agosto de 1999, pp. 106-110; Francisco Javier Acuña Llamas, *La CNDH, una institución a medio camino. Propuestas para su urgente transformación*, Grupo Mandala Editores-Universidad Anáhuac del Sur, México, 1999.

⁵ Sobre el ejercicio irresponsable y asistemático de revisión constitucional en México, conviene la lectura en extenso del excelente trabajo de investigación doctoral de Salvador O. Nava Gomar intitulado "La interpretación constitucional en México", pendiente de publicación.

⁶ El objetivo de la presentación en marzo del presente año en el auditorio norte de las instalaciones del Congreso de la Unión de la obra de mi autoría *La CNDH, una institución a medio camino...*, *op. cit.*, obedecía a la intención de influir los trabajos del Constituyente Revisor de 1999 sobre el particular, a eso se debe agradecer la amable acogida que para tales efectos brindaron el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y la asistencia a tal evento de un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, la presentación a cargo de tres juristas de enorme prestigio: el doctor José Fernández Santillán; el doctor Diego Valadés y el doctor Jaime Cárdenas Gracia.

La autonomía alcanzada. La reforma del marco constitucional de los órganos protectores de los derechos humanos

Miguel Pérez López*

INTRODUCCIÓN

El *ombudsman* es una institución de origen sueco, dedicada a resolver conflictos entre la administración pública y los particulares, cuando actos u omisiones de las autoridades administrativas llegan a afectar los derechos e intereses de éstos.

El ombudsman opera como un órgano que recibe y considera aquellas quejas de los gobernados contra el ejercicio arbitrario o desmedido de las autoridades, que difícilmente serían atendidas por los tribunales, sea por invocarse la protección de intereses simples, por su minúscula importancia pecuniaria o por tratarse de asuntos de carácter colectivo. El maestro Héctor Fix-Zamudio ha sido insistente en destacar esta institución destinada a descongestionar las vías jurisdiccionales, lo que se lograría con la creación del ombudsman, y tratar de hacer efectivo el mandato constitucional de impartir justicia de manera pronta y expedita, y, colateralmente, evitar costos económicos desorbitados a los administrados.¹

El ombudsman no está contrapuesto a los tribunales, pues coadyuva a perfeccionar el aparato de la justicia, al tratar casos que tardarían en resolverse ante los órganos jurisdiccionales o que no comprendiesen intereses jurídicamente protegidos.

Al mismo tiempo es un efectivo mecanismo de control jurídico-político sobre la actuación de la administración pública, sobre todo cuando el ombudsman está considerado como un órgano autónomo del poder legislativo.

Podemos definir al ombudsman como el órgano del Estado, generalmente ubicada en el ámbito del poder legislativo o calificado como constitucionalmente autónomo y de manera excepcional establecido en la esfera administrativa, dotado de autonomía, encargado de conocer e investigar las quejas formuladas por los particulares contra actos u omisiones de naturaleza administrativa que estimen contrarios a sus intereses, para que, en caso de resultar procedente y fundada la queja, proceda a emitir una resolución dirigida a las

* Licenciado en Derecho. Especialista en Derecho Constitucional, Profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal.



autoridades responsables, conocida como recomendación, carente de efectos obligatorios, que invita a dejar sin efectos el acto administrativo impugnado o suspender la omisión que afecten los intereses del quejoso.

El ombudsman debe rendir un informe de actividades, anual por lo general, ante el poder legislativo, el poder ejecutivo o ambos, y transmitido por los medios masivos de comunicación, y puede formular sugerencias para reformar, derogar o abrogar leyes y reglamentos, así como extirpar prácticas administrativas, que haya detectado como lesivas de los derechos e intereses de los gobernados.

El ombudsman debe ser creado por el poder legislativo y formar parte del mismo, o quedar instituido como un órgano constitucional autónomo.

En México los antecedentes del ombudsman se remontan al proyecto de procuradores de pobres formulado por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí (1847) y después de diversos intentos en los ámbitos federal y locales por establecer figuras dotadas de funciones semejantes a las del ombudsman en el derecho comparado, el decreto por el que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de junio de 1990, confirmó la fortaleza de la presión social por establecer controles sobre las autoridades administrativas, en especial las policiacas, pero los alcances de las atribuciones de dicho órgano presentaban serias limitaciones jurídicas.

Existieron algunas opiniones respecto a la constitucionalidad del decreto, sobre todo por la falta de fundamento expreso, la invasión de competencias del Congreso de la Unión y la injerencia de la CNDH, órgano federal, en el

ámbito de los estados de la Unión o en la competencia del Poder Judicial.²

Sin embargo, con el paso del tiempo se acentuó la convicción de apoyar a la CNDH como ombudsman, la que desde un principio destacó en la defensa y divulgación de los derechos humanos en el país y de los connacionales que están en el extranjero, así como a las comisiones y procuradurías similares que fueron antecedente de la CNDH o que surgieron con posterioridad a ésta.

LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La adición de un apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1992 significó el ingreso pleno de la figura del ombudsman en el sistema jurídico mexicano y la fundamentación en el más alto nivel normativo de la CNDH.³

Sobre dicha adición por la que fueron instalados constitucionalmente los llamados “organismos” de protección de derechos humanos se ocuparon diversos investigadores para dar a conocer sus alcances, beneficios y limitaciones.⁴

De la referida modificación al artículo 102 es posible desprender las siguientes características:

La aparición constitucional de la institución del ombudsman

La adición otorgó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados el deber de establecer órganos tutelares de derechos hu-

manos, con la potestad de señalar la forma de integración y de funcionamiento de dichos órganos. No debe olvidarse que, en 1992, correspondía al Congreso de la Unión legislar en lo todo lo relativo al Distrito Federal, competencia que posteriormente sería parcialmente trasladada a la Asamblea de Representantes, hoy Legislativa, en las reformas constitucionales sobre la sede de los poderes federales de 1993 y 1997. En ambas reformas quedó establecida como competencia del órgano legislativo local la expedición de la ley del organismo protector de los derechos humanos.⁵

La mención constitucional de los derechos humanos

Con la modificación se incorporó una figura novedosa en el ordenamiento supremo, aunque común en nuestra doctrina, como es la de los “Derechos Humanos”, de configuración amplia respecto de las ideas de los derechos y las garantías individuales previstas en el capítulo I del título I de la Constitución Federal, elaboradas a partir de las concepciones clásicas del derecho constitucional liberal.

La idea de los derechos humanos abarca a las facultades y libertades reconocidas al ser humano, “considerado individual y colectivamente”,⁶ sin que necesariamente se deriven de la relación gobernante-gobernado, aunque también la incluyen, mientras que las garantías individuales se han definido como “las relaciones jurídicas que se entablan entre el gobernado, por un lado, y cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata, por el otro”,⁷ de donde se desprende que “no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía) que

la materia garantizada (derecho humano).⁸ El doctor Ignacio Burgoa abunda a este respecto al considerar que: “...desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las «garantías individuales» implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por “«derechos del gobernado frente al poder público»”.⁹ Por ello no se deben confundir los conceptos de derechos humanos y de garantías individuales.

La idea de los derechos humanos prevista en el apartado B del artículo 102 constitucional se circunscribe a los que estén consignados en el orden jurídico mexicano. Entonces abarcaría a los previstos en la Constitución (como serían las garantías individuales y sociales, los derechos de los nacionales, de los extranjeros y de los ciudadanos que no tengan una naturaleza electoral), en las leyes federales y estatales, y en los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.

La competencia de los órganos protectores de los derechos humanos

Los órganos tutelares conocerán de las quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público. De aquí se desprende que la realización u omisión de un proceder presuntamente violatorio de derechos, será objeto de investigación por parte de los órganos de protección. Los actos u omisiones son de naturaleza administrativa, lo cual ha provocado confusión, pues pareciera ser que es empleado desde el llamado criterio material para distinguir las funciones y actos del poder público (legislativo, administrativo y jurisdiccional).

La incompetencia de los órganos de protección de los derechos humanos

En cuanto a las inhibiciones competenciales de los órganos protectores, éstos no pueden conocer de quejas provenientes de actos u omisiones del Poder Judicial de la Federación, o en materia electoral, laboral y jurisdicción. La incompetencia del ombudsman mexicano atendería a un criterio subjetivo (Poder Judicial de la Federación) y otro objetivo (por materias). El argumento general utilizado para justificar la incompetencia en estos casos es la existencia de órganos y medios específicos para cada una de las materias exceptuadas.

La autonomía de los órganos de protección de derechos humanos

La autonomía orgánica aparecía indefinida en el apartado B del artículo 102 constitucional, adjudicando esa autonomía a las recomendaciones. El texto constitucional abrió la posibilidad de que la CNDH se instituyese como un órgano descentralizado, pues la falta de precisión dejó al Congreso federal el poder de establecer la estructura que considere conveniente. De igual modo, puede ocurrir en los estados de la Unión. Aunque también quedó la posibilidad de que los órganos de protección quedasen inscritos en la estructura parlamentaria, como en los modelos clásicos de la institución, porque la autonomía le permite liberarse de obstrucciones, especialmente las provenientes de la administración pública. En el debate parlamentario, fue común la propuesta de los partidos de oposición para establecer expresamente la autonomía de los órganos protectores.

La recomendación y la denuncia

La legislación y la doctrina del ombudsman ofrecen una infinita variedad de nombres para

las resoluciones de los órganos de protección ciudadana: recomendaciones, sugerencias, reclamos, advertencias, recordatorios, críticas, etcétera.¹⁰ Pero, en especial, se podría decir que la recomendación es la resolución del ombudsman que, después de substanciado el procedimiento incoado por una queja, propone a la autoridad la rectificación de su conducta, por considerar que lesiona los derechos e intereses del quejoso. En caso de resultar infundada la queja, el ombudsman emite una resolución que declara la ausencia de responsabilidad de la autoridad señalada como responsable.

Además de dictar recomendaciones, el órgano de protección puede, dependiendo de su estatuto regulador, presentar denuncias por presuntas responsabilidades penales o administrativas de los servidores públicos, promover acciones ante los tribunales en caso de ser procedentes y rendir informes de sus actividades y del acatamiento de sus recomendaciones. En la adición, se previó a las recomendaciones como “públicas autónomas” y es fijada la posibilidad de que los órganos protectores de derechos formulen quejas y denuncias.

Por lo que toca a las recomendaciones, resultó extraño uno de sus adjetivos constitucionales. En los documentos y alegatos vertidos en el procedimiento de revisión constitucional no hay detalle dedicado al adjetivo “pública”. La única interpretación admisible atiende a la naturaleza del ombudsman: las recomendaciones deben ser dadas a la publicidad como un medio de presión política hacia las autoridades renuentes al acatamiento de la resolución. Por lo que toca a la “autonomía” de la recomendación, es menos explícito el sentido. Fue evidente que existió la confusión de manifes-

tarse en el sentido de considerar como sinónimos a la autonomía de la recomendación y a la autonomía del órgano."¹¹

Relaciones entre los órganos de protección de los derechos humanos

De acuerdo al tercer párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional, la CNDH queda como una especie de segunda instancia de las recomendaciones que dicten los organismos locales, transformándose en una especie de control político sobre las entidades federativas, excluido el Distrito Federal.

En el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional apareció la competencia temporal de la CNDH para conocer de quejas que sean de competencia local. Esto resultó importante por dos circunstancias: en primer término se convalidaba una indebida disposición de los ordenamientos preconstitucionales de la CNDH, donde se comprendía su competencia para recabar quejas contra "las autoridades del país", siendo un órgano desconcentrado federal, con claras intenciones invasoras del ámbito de los estados de la Unión.

En segundo lugar, durante el término estricto de un año, la CNDH conocería de las quejas contra autoridades locales, mientras no se establecen los organismos locales, pues de acuerdo con el último párrafo de dicho artículo transitorio las legislaturas locales deben proveer a este respecto.

En la misma disposición transitoria fue fijado el deber de la CNDH de entregar a los órganos protectores de los estados, creados al momento de la adición, las quejas aun no resueltas, en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la adición constitucional.

Estas previsiones constitucionales dan pie a la instauración de lo que el doctor Carpizo denominó como sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

Las omisiones en el apartado B del artículo 102 constitucional

En la adición constitucional no fueron tratadas otras características propias de la institución protectora de los derechos de los gobernados, como los informes de labores, la posibilidad de proponer leyes y modificaciones a la normatividad administrativa, garantías forales y salariales para los miembros de la CNDH, en especial a su titular, que hagan posible fincar su correspondiente responsabilidad política, y salvaguarden su independencia funcional, formal de integración y de destitución, establecimiento de principios rectores en el trámite de las quejas, la posibilidad de permitir la presencia ciudadana en la conformación de dichos órganos, sólo por mencionar algunas omisiones que debieron estar contenidas en la adición.

La desarmonía constitucional

La incorporación constitucional de la CNDH desajustó el sistema constitucional de defensa de los derechos individuales y sociales, ya que relegó el papel de la judicatura. La publicidad puede inducir a errores más fácilmente que la meditación del juez. Tampoco se trata de rechazar a una institución moderna y de indudable éxito, pero se le debió de dotar de la facultad de promover el juicio de amparo, independientemente de continuar con la investigación, como ocurre en el caso del defensor del pueblo español, además de hacerla efectivamente autónoma. En el marco de la reforma judicial de 1994 se perdió la oportunidad

de legitimizar a la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

La actividad de la CNDH durante los años siguientes a la consagración en la Ley fundamental en 1992 ha sido intensa, como lo ha sido desde su nacimiento, pues ha intervenido en el conocimiento de quejas contra actos de autoridades federales, de recursos promovidos en el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos y de asuntos sociales graves: el conflicto armado en el estado de Chiapas de enero de 1994 y las matanzas de Aguas Blancas, Guerrero, en 1995 y de Acteal, Chiapas, en 1997.

Aun con esta actividad, en los ámbitos políticos, académicos y de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos se insistió en la autonomía expresa de los órganos protectores, abrogar sus incompetencias y en acrecentar la intervención legislativa en el nombramiento del titular del órgano protector, principalmente.¹²

Ante este panorama, la nueva conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, desde 1997, propició un intenso debate por la modificación de la institución del ombudsman. Especialmente la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados llevó a cabo un proceso de consulta a nivel nacional para recoger opiniones y propuestas sobre el marco jurídico de los órganos de protección de los derechos humanos. Este debate se vería concretizado en cuatro iniciativas de reforma constitucional que dieron sustento al trámite previsto en el artícu-

lo 135 y que motivaron, entre otras cuestiones, la celebración de un periodo extraordinario de sesiones del Congreso en el verano de 1999.

El procedimiento de revisión constitucional

Iniciativas

En el seno del Poder Legislativo federal se generaron cuatro iniciativas de reforma constitucional.

La primera fue presentada por los diputados del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT) que sucintamente proponía:

- a) La designación del presidente de la CNDH por la Cámara de Diputados con una mayoría calificada de dos terceras partes del total de sus miembros;
- b) que el informe del ombudsman nacional fuere rendido ante el pleno de la mencionada Cámara;
- c) que la competencia de la CNDH fuese amplia, sin las restricciones del texto constitucional de 1992;
- d) el otorgamiento de la facultad a la CNDH para ejercer la acción de inconstitucionalidad, en los mismos términos que el Procurador General de la República, y
- e) señalar la facultad expresa del Congreso de la Unión para expedir la ley de la CNDH.

La segunda iniciativa fue signada por la senadora Ana Rosa Payárr Cervera, del Partido Acción Nacional, en la que se preveía que:

- a) La Cámara de Diputados nombrase al presidente de la CNDH, a partir de las propuestas de organizaciones no gubernamentales o por los interesados en ser ombudsman, con la ratificación del Senado;
- b) plasmar expresamente la autonomía de los órganos protectores federal y locales, y
- c) facultar al Congreso de la Unión para hacer comparecer ante la Cámara de Diputados, a solicitud de la CNDH, a la autoridad o servidor público que rehuse cumplir las recomendaciones

del ombudsman. Esta iniciativa fue presentada ante la Comisión Permanente, misma que turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

La tercera iniciativa fue de los diputados integrantes del grupo parlamentario del PAN que propone:

- a) La autonomía de la CNDH;
- b) la amplitud irrestricta de las competencias de los órganos tutelares;
- c) la facultad de ejercer la acción de inconstitucionalidad al presidente de la CNDH contra leyes federales y tratados internacionales y a los titulares de los órganos protectores de los estados contra leyes locales;
- d) reglamentación detallada del nombramiento del ombudsman nacional, duración, cambio de los miembros del Consejo de la CNDH, y
- e) los efectos de la no aceptación de las recomendaciones de la CNDH por las autoridades y presentación del informe anual de la CNDH ante la Cámara de Diputados.

La última iniciativa de reforma constitucional fue la del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados donde se expresaba:

- a) La autonomía de los órganos de protección de los derechos humanos;
- b) un procedimiento de designación del titular de la CNDH por el Senado a partir de una propuesta de tres candidatos por la Cámara de Diputados, previa consulta a las organizaciones sociales;
- c) otorgar facultades prácticamente de Ministerio Público a la CNDH (integrar averiguaciones previas, consignarlas ante juez y asumirse como parte en el proceso judicial) en los casos de quejas donde se presumiese la comisión del delito de tortura;
- d) competencia sin las limitaciones existentes en el apartado B del artículo 102;
- e) facultad de ejercer acción de inconstitucionalidad contra normas de carácter general a favor de la CNDH;
- f) facultad expresa del Congreso de la Unión para expedir la ley de la CNDH;

- g) reglamentación de la estructura orgánica de la CNDH;
- h) facultades de la CNDH para promover juicio de amparo y juicio político, e
- i) presentación del informe anual de actividades del órgano nacional ante las dos Cámaras del Poder Legislativo de la Unión.

Como se aprecia es crecido e inusitado el número de iniciativas de legisladores al Congreso de la Unión y que marcan un hito en la historia parlamentaria mexicana, pues se logró transformar el texto constitucional, en un esfuerzo marcado por el consenso para obtener resultados positivos en términos generales.¹³

Discusión, aprobación y promulgación¹⁴

Las cuatro iniciativas fueron objeto de dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, fechado en diciembre de 1998 y presentado el 1o. de junio de 1999 para su discusión ante el Pleno.

El amplio espacio de más de cinco meses entre la formulación del dictamen y su discusión se debió a la intensa discusión entre los partidos políticos representados en el espacio legislativo respecto a los alcances de la reforma constitucional, en particular lo referente a las materias excluidas del conocimiento de los órganos defensores de los derechos humanos. Finalmente se alcanzó el consenso de impulsar la autonomía de los órganos y precisar la organización de la CNDH.

Para abordar trascendentes temas de la agenda nacional, se convocó a un periodo extraordinario de sesiones en el verano de 1999. Como ya quedó expresado, el dictamen fue discutido en la sesión del 1o. de junio. En la fijación de posiciones, el PT, por conducto del diputado Ricardo Cantú Garza, se manifes-

tó por votar en contra del dictamen por considerar que omitía la propuesta petista; el PAN, en voz del diputado Jorge López Vergara, y el PRD, por medio del diputado Benito Mirón Lince, expresaron su acuerdo con el dictamen, aunque difirieron con la exclusión de algunas de sus propuestas, como la competencia amplia de los órganos protectores; mientras que los Partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM) dieron su apoyo al dictamen.

Posteriormente, hicieron uso de la tribuna para la discusión en lo general y en lo particular los diputados Rosalío Hernández Beltrán y Angélica de la Peña Gómez (ambos del PRD) y Gustavo Pedro Cortés (PT) en contra, y a favor Javier Paz Zarza (PAN) y Gerardo Sánchez García y Francisco Javier Gil Castañeda (ambos del PRI).

Al recabarse la votación, el proyecto de decreto se aprobó por 417 sufragios, con 8 en contra y 23 abstenciones, pasándose al Senado para continuar con el procedimiento de revisión constitucional.

Al llegar la minuta del proyecto de decreto de reformas a la Cámara de Senadores, se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Tercera, mismas que dieron cuenta al Pleno de su dictamen, que proponía aprobar el proyecto sin modificarlo.

El dictamen de las Comisiones senatoriales fue presentado ante el Pleno en su sesión de 8 de junio de 1999, donde intervinieron los senadores Ana Rosa Payán Cervera y Luis Santos de la Garza –ambos del PAN–, Auldárico Hernández Gerónimo (PRD) y José Trinidad Lanz Cárdenas (PRI), quienes expresaron que sus respectivas bancadas votarían a favor de la reforma del apartado B del artículo 102.¹⁵

El proyecto se aprobó en lo general por 104 votos en pro y ni uno en contra. Se reservó, a petición del grupo parlamentario del PRD, el tercer párrafo del apartado B, mismo que se aprobó por 92 votos en pro y con 12 en contra. Acabada la votación se envió el proyecto reforma constitucional a las legislaturas locales.

La Comisión Permanente recabó 21 comunicaciones de sendas legislaturas locales que aprobaban el proyecto.¹⁶ La Permanente, en su sesión de 18 de agosto de 1999 aprobó por 31 votos, ninguno en contra, previo dictamen de su Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, con lo que se hace la declaratoria de aprobación del apartado B del artículo 102.

El decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del día 13 de septiembre de 1999.

El nuevo apartado B del artículo 102

Las modificaciones

En el nuevo apartado B aparecen las siguientes innovaciones respecto del texto anterior:

a) Redefinición de la concepción constitucional de los derechos humanos. Se estatuye en el primer párrafo del apartado B que los órganos de protección tienen por objeto los derechos humanos “que *ampara* el orden jurídico mexicano”. Sobre este particular, el investigador Víctor M. Martínez Bulle Goyri, primero en tratar la reforma de 1999, considera que *el cambio es feliz, ya que corresponde más a lo señalado por la teoría de los derechos humanos, donde el papel del Estado respecto de ellos es reconocerlos y ampararlos o garantizarlos*.¹⁷

b) La denominación del órgano protector nacional. Quedó definida la denominación de la CNDH para el órgano de protección creado por el Congreso de la Unión, en el nuevo cuarto párrafo del apartado B.

c) La autonomía de la CNDH. Sin duda la más importante modificación fue la de determinar que la CNDH contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, en el mencionado cuarto párrafo.

La CNDH adquiere la condición de órgano constitucional autónomo, como lo son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y los tribunales agrarios, y como lo fue el Tribunal Federal Electoral antes de la reforma electoral de 1997.

El constitucionalista Jaime F. Cárdenas Gracia ha definido a los órganos constitucionales autónomos como aquellos que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado y tienen la finalidad de *controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento tienen los partidos ... Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.*¹⁸

La doctrina del *ombudsman* ha sido contundente en considerar que es característica necesaria e invaluable la autonomía del órgano tutelar de los derechos humanos, a efecto de que pueda cumplir con su función.¹⁹ El *ombudsman* es un órgano independiente de cualquier poder. Su posición cercana, más no subordinada, al poder legislativo le permite sostener su autoridad moral y política para formular sus resoluciones frente a la administración pública.

La autonomía es asegurada a través del estatuto jurídico a que está sometido el *ombudsman*, que permite garantizar su nombramiento, inamovilidad, percepciones, personal adscrito y presupuesto. Como lo expresa el *ombudsman* capitalino doctor Luis de la Barreda Solórzano: *El defensor público de los derechos humanos sólo puede cumplir su función si actúa con absoluta autonomía frente a cualquier poder del Estado y, también, frente a todo partido, grupo, secta y organismo.*²⁰

Estas características y finalidades permiten ubicar a la CNDH en un estatus constitucional que supera la condición de órgano descentralizado provocada con la indefinición del texto anterior del apartado B y que fue establecido en el artículo 4 de la Ley de la Comisión.²¹

Sin embargo, una omisión de la reforma de 1999 sobre la autonomía de los órganos protectores es la cuestión del régimen laboral de los servidores públicos de la CNDH y el silencio respecto a la cuestión de la autonomía de los órganos tutelares de los Estados de la Unión y del Distrito Federal.²² Las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal deben, congruentes con el sentido del nuevo apartado B del artículo 102, expresar indubitablemente la autonomía de sus *ombudsmen*.

d) El Consejo Consultivo de la CNDH. Es elevada a rango constitucional la existencia del Consejo, ahora calificado de Consultivo, de la CNDH, integrado por diez miembros, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, por la misma mayoría calificada. La ley definirá los procedimientos a seguir para presentar las propuestas de consejeros

por el Senado. También queda definida la regla del cambio anual de dos consejeros por antigüedad, con posibilidad de ser nuevamente designados para un segundo periodo.

El Consejo de la CNDH es una aportación mexicana a la figura del ombudsman, donde están presentes distinguidas personalidades de la sociedad que contribuyen con sus conocimientos y experiencias para definir la línea en la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que debe asumir el órgano protector. En la ley de la CNDH vigente se establece que los miembros de dicho Consejo serán designados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado.

El criterio de que sea el Senado quien realice la elección tanto de los miembros del Consejo como del presidente de la CNDH proviene del dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados, que consideraron que como la Comisión nacional es un órgano de naturaleza federal, “es a los propios representantes de las entidades que conforman la Federación, a quienes corresponde elegir a sus integrantes”, además de que por las implicaciones del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos se establece una relación jurídica entre la CNDH y los órganos tutelares de las entidades, que interesa al Senado como representación política de esas entidades federativas.

Con la reforma se sigue una tendencia de disminuir nombramientos a cargo del Ejecutivo Federal sujetos a ratificación, para aumentar las designaciones, por la vía de elección, a cargo de las Cámaras del Poder Legislativo federal. La reforma omite señalar el carácter honorífico de los consejeros. Resultan las consideraciones del profesor José Ramón Cossío Díaz sobre los riesgos de las combinaciones

que se pueden instituir sobre la elección o designación de los miembros de los órganos del Estado, que pueden llevar a la institucionalización de la desconfianza en la política, que en la práctica no evitan los vicios que esas combinaciones pretenden proscribir.

e) Elección y estatuto constitucional del titular de la CNDH. El sexto párrafo se ocupa de la elección del Presidente de la CNDH, la que seguirá el mismo procedimiento que para los miembros del Consejo Consultivo. Queda aclarado que el presidente de la CNDH también encabeza el Consejo. Igualmente se fija la duración de su encargo en cinco años, con posibilidad de ser reelecto por una sola vez, y quedar sujeto al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto del Código Político, sin definir si goza de la protección constitucional del artículo 111 o si puede ser considerado como sujeto de juicio político. Antes de la reforma, la ley de la CNDH preveía que la duración del cargo sería de cuatro años, sin que se proporcionara algún dato que justifique el aumento del tiempo.

f) El informe del ombudsman. Se establece la obligación del Presidente de la CNDH de presentar un informe anual de actividades ante los Poderes de la Unión y comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley (séptimo párrafo del apartado B).

La reforma establece una de las características fundamentales de la institución del ombudsman, en la que radica su fuerza junto con la publicidad de sus recomendaciones. El informe del presidente de la CNDH no sólo hace relación de actividades, estadísticas y logros, sino que da a conocer a la sociedad y al aparato del Estado sobre el incumplimiento de sus recomendaciones y el señalamiento de las autoridades responsables omisas. En los nue-

vos términos constitucionales se estatuye que el informe será presentado ante los Poderes federales, sin especificar si en una sesión pública y conjunta, además de no imponer que dicho informe recibirá la cobertura obligatoria de los medios masivos de comunicación, como ocurre en otros modelos de ombudsman.

El segundo aspecto del séptimo párrafo es un equivalente de las atribuciones del Poder Legislativo señaladas en el artículo 93, para hacer comparecer a altos servidores públicos de la administración pública federal. En el nuevo apartado B se deja a la ley secundaria que defina el objeto y los términos en que las Cámaras puedan hacer comparecer al titular de la CNDH.

g) La impugnación de las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En el último párrafo del apartado B se llevó a cabo una modificación que supera una inconstitucionalidad prevista en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que extendía el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos a dicha Comisión, sin que fuese comprendida en la anterior redacción del apartado B del artículo 102, que se refería sólo a los órganos protectores de los estados. En el nuevo texto se emplea el término “entidades federativas” que abarca, indiscutiblemente, al Distrito Federal.

Aspectos intocados con la reforma

En el apartado B del artículo 102 se mantuvieron las materias de incompetencia de los órganos de protección de los derechos humanos, tanto por materia como de los actos del Poder Judicial de la Federación, el señalamiento de la naturaleza “pública y no vinculatoria” de las recomendaciones emitidas por los

ombudsmen, la posibilidad de presentar denuncias y la competencia de la CNDH para conocer de las inconformidad presentadas en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos locales.

En las iniciativas y en el debate legislativo de las Cámaras predominó la tendencia por abatir las incompetencias materiales, sobre todo en las cuestiones electorales y laborales.

Transitorios

El decreto de reformas entró en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, según el primer transitorio. En el segundo transitorio se establece la continuidad de los miembros del Consejo de la CNDH hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados, con posibilidad de ser electos para un segundo periodo.

En el tercer transitorio se fijan las bases para la designación del presidente de la CNDH, que se justifican por las consecuencias del quinto transitorio por la que se derogan todas las disposiciones que se opongan al decreto, como son las previstas en la ley de la CNDH para la designación del titular. Destaca que se puede proponer la ratificación de la actual titular de la CNDH, doctora Mireille Rocatti, o integrar una terna de candidatos para que se elija al presidente de la Comisión por el Senado o la Comisión Permanente.

De manera previa a la formación de la terna o la ratificación de la actual titular, la Comisión de Derechos Humanos del Senado debe llevar a cabo una auscultación entre organismos públicos y privados dedicados a la promoción o defensa de los derechos humanos.

Finalmente, el cuarto transitorio deja subsistir la ley de la CNDH, para que ejerza

sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el decreto de reformas.

CONCLUSIONES

De lo expuesto es posible desprender las siguientes conclusiones:

Primera. El ombudsman ha demostrado que es una institución fundamental en los Estados contemporáneos, para la protección de los derechos e intereses de los particulares y de los grupos sociales que pueden verse afectados por actos de naturaleza administrativa. Fundamentalmente han sido concebidos en las estructuras de los órganos legislativos desarrollados en la forma de gobierno parlamentario y ha sido posible su trasplante a los regímenes presidenciales o a combinaciones de parlamentarismo-presidencialismo, asentándose de diversas maneras como órgano constitucional autónomo o dentro de la estructura legislativa o ejecutiva.

Segunda. En nuestro país ha sido paulatina la adopción del ombudsman, desde el venerable proyecto de Ponciano Arriaga hasta la creación de la CNDH en 1990, dirigido a establecer un mecanismo de control de los actos de naturaleza administrativa y que aumente la tutela de la justicia, sin someterse a excesivos formalismos y abarcado intereses individuales y colectivos que estarían excluidos de la protección de los mecanismos clásicos de defensa de los derechos de los gobernados.

Tercera. La adición de un apartado B al artículo 102 en 1992 permitió fortalecer la institución del ombudsman en el ordenamiento mexicano, en el marco de una política de promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos en nuestra sociedad, así como apuntalar la fundamentación de la CNDH.

Cuarta. A partir de la adición de 1992, se expresó una tendencia en los ámbitos académicos, las corrientes políticas y las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, para reformar el estatuto constitucional de los órganos de protección de los derechos humanos, a efecto de definir su autonomía, como lo pidieron los partidos de oposición en la reforma de 1992 en el debate suscitado en la Cámara de Diputados.

Quinta. La nueva conformación política en el poder legislativo federal derivada del proceso electoral de 1997 dio cuerpo a esa tendencia de reformular el marco constitucional de los órganos tutelares de los derechos humanos, lo que se tradujo en cuatro iniciativas de reforma del apartado B del artículo 102 presentadas por legisladores federales.

Sexta. Las propuestas de modificación constitucional en materia de Derechos Humanos significan un aliento de la vida parlamentaria del país, pues mantienen una sana tendencia de que las reformas y adiciones a la Ley Suprema sean generadas por miembros del Congreso de la Unión, con posibilidades de alcanzar la declaración de ser parte de la Constitución, independientemente de la filiación política de los firmantes, como recientemente ocurrió en las materias municipal, deporte, protección civil y ambiental, así como en la disminución de la edad como requisito para ser senador de la República.

Séptima. Las iniciativas presentaban como elementos comunes a) la necesidad de definir la autonomía de los órganos protectores en el nivel constitucional, b) abatir las incompetencias en las materias laboral y electoral, y c) la elección del presidente de la CNDH, particularmente. El consenso alcanzado entre las fracciones parlamentarias inte-

grantes de la Cámara de Diputados determinó dejar fuera el tema de las incompetencias para mejor aclarar la autonomía de la CNDH y la elección de su titular y de los miembros de su Consejo Consultivo.

Octava. La reforma del apartado B del artículo 102 convirtió a la CNDH en un órgano constitucional autónomo, igual que el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y los Tribunales Agrarios, para garantizar su posición en la estructura del Estado mexicano y fortalecer la eficacia de sus recomendaciones.

Novena. La reforma encarga al Senado la elección del presidente de la CNDH y de los miembros de su Consejo Consultivo, con lo que se reduce el poder del Ejecutivo Federal para nombrarlos, como acontecía bajo la vigencia de la legislación del órgano federal de protección.

Décima. La presentación del informe del titular de la CNDH, que constituye una de las piezas de la fortaleza del ombudsman, también alcanzó la consagración constitucional.

Décimo primera. La reforma que nos ocupa extiende el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos al órgano tutelar del Distrito Federal.

Décimo segunda. Además de las incompetencias material y orgánica de los *ombudsmen* mexicanos ya expresadas en la Ley fundamental, la reforma dejó indemnes las características de publicidad y no obligatoriedad de las recomendaciones, la presentación de denuncias y la competencia del órgano nacional dentro del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.

Décimo tercera. Para el futuro queda abierta la agenda del órgano revisor de la Constitución:

- a) El señalamiento extensivo de la autonomía para todos los órganos protectores del país;
- b) La posibilidad de que la CNDH quede facultada para ejercer la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra leyes federales o locales de los estados y del Distrito Federal y tratados internacionales;
- c) tener la facultad de promover el juicio de amparo a fin de armonizar los medios de defensa de los derechos y garantías de los gobernados, como ocurre en el caso del Defensor del Pueblo español, y
- d) que, en cumplimiento del derecho a la información consagrado en el artículo 6o. el informe rendido por el presidente de la CNDH sea cubierto obligatoriamente y en directo por los medios masivos de comunicación, siempre con miras de fortalecer el papel del *ombudsman* mexicano en la construcción y consolidación del Estado de Derecho, que se apoya en la protección de la libertad y la dignidad humanas.

NOTAS

¹ H., Fix-Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, pp. 23 a 26. Jorge Carpizo incluye al ombudsman como un mecanismo de control del poder público "en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas", "Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los derechos humanos" en *Derechos humanos y ombudsmen*, Universidad Nacional Autónoma de México-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p. 47.

² Cfr. J. Barragán, *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Editorial Crisol, México, 1991; Pérez-López, M., "El decreto de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" en *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, número 18, 1990, pp. 3-13, e *Idem.*, "El reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" en *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, número 19, 1990, pp. 26-35. Una posición contraria a las anteriores, véase Jorge Carpizo, "¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 3-42.

³ *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1992. Cuando en este estudio se haga referencia a artículos sin mencionar la ley, se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

⁴ Cfr. J. Carpizo, "Análisis del Artículo 102, Apartado B, de la Constitución" en *op. cit. supra* nota 2, pp. 115-134; Concha M., "La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos" en *La Jornada*, 3 de octubre de 1992; H. Fix-Zamudio, "Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal mexicana. Constitucionalización del *ombudsman* en el ordenamiento mexicano", en varios autores, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, UNAM, México, 1994, pp. 147-188; *Idem* y H. Fix-Fierro, "Comentario" al Artículo 102 en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, 11a. edición, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1997, pp. 1015-1029; J. de J. Gudiño, *El Estado contra sí mismo*, Noriega Editores, México, 1998, pp. 71-257; M. Pérez-López, "La incorporación constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, número 22, septiembre-diciembre de 1992, pp. 15-28; *Idem*, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana", en *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 41, enero-abril de 1999, pp. 99-101, y J. L. Stein, "La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos", en L. Péreznieta Castro (coord.), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992, pp. 91-114.

⁵ Véase el inciso h de la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122.

⁶ Rodríguez, J., voz "derechos humanos", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, D-H, México, Porrúa, 1994, p. 1063.

⁷ Burgoa, I., *Las garantías individuales*, Porrúa, México, 1991, p. 167. Cfr. A. Del Palacio, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Claves Latinoamericanas, México, 1987, pp. 93-98; M. I. Álvarez, *Acerca del concepto derechos humanos*, Mc Graw Hill, México, 1998, y E. Quiroz, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1999, pp. 149-183.

⁸ I. Burgoa, *Ibidem*, p. 165.

⁹ *Loc. cit.*

¹⁰ Cfr. M. Aguilar, *El Defensor del Ciudadano (El Ombudsman)*, UNAM-CNDH, México, 1991; Gil Delgado y A. Gil Robles, *El control parlamentario de la administración (el ombudsman)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979; R. C. Rowat, *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973; L. E. Salomón, *El Ombudsman*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992, y S. Venegas, *Origen y devenir del Ombudsman. Una institución encomiable*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

¹¹ En cuanto a las recomendaciones "autónomas", el distinguido jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio ha considerado que "esta redacción es confusa, pues en realidad la autonomía radica en la institución y no en las recomendaciones", "La defensa de la Constitución en México y en el pensamiento de Felipe Tena Ramírez" en F. Serrano Migallón (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, Porrúa, México, 1999, p. 172.

¹² Como un ejemplo de dicha tendencia pueden verse las opiniones vertidas por el académico Mario I. Álvarez Ledesma a la periodista María Esther Ibarra, "Propone jurista ampliar facultades del *ombudsman*", *La Jornada*, 9 de noviembre de 1998, p. 14.

¹³ Cfr. el estudio crítico que el jurista José Ramón Cossío llevó a cabo de la iniciativas –salvo la suscrita por la senadora Payán Cervera–, "Las propuestas de reforma a la CNDH y su significado", en *Este país*, agosto de 1998, p. 18.

¹⁴ Sirvieron de fuente para este apartado las versiones estenográficas y taquigráficas de las sesiones de la Cámara de Diputados, del Senado y de la Comisión Permanente.

¹⁵ El senador Hernández Gerónimo externó que el voto del PRD sería razonado y el senador Lanz Cárdenas destacó que en el dictamen de las comisiones senatoriales había una omisión respecto del texto de la minuta de la Cámara de Diputados, misma que fue rectificada por el Pleno del Senado.

¹⁶ Las legislaturas que remitieron su resolución aprobatoria fueron las de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

¹⁷ Víctor M. Martínez, "La reforma del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Cuestiones Constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 1, julio-diciembre de 1999, p. 287.

¹⁸ Jaime F. Cárdenas G., *Una Constitución para la democracia*, UNAM, México, 1996, p. 244.

¹⁹ Véanse las obras citadas en la nota 2.

²⁰ L. De la Barreda, *El alma del ombudsman*, Aguilar, México, 1999, pp. 31 y 32.

²¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 29 de junio de 1992.

²² Igual que en el caso de la CNDH, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal también tiene la condición de organismo descentralizado como se desprende del artículo 2 de la Ley de esta última Comisión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 22 de junio de 1993.

QUORUM



Binomio

Hacia la vigencia plena de los derechos humanos en México

Adrián Ramírez López*

Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos humanos en México. Este informe es un documento que forma parte de los trabajos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco del Programa de Asesoría Técnica y Promoción de la Convención Americana de Derechos Humanos. Formamos parte de una comisión que a todos los derechos humanos se les debe dar la misma importancia y respeto. Los gobiernos deben respetar los derechos humanos de todos los ciudadanos y el deber es garantizarlos.

EL CONTEXTO ACTUAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Continuamos constatando con suma preocupación que en México persiste una grave situación de violaciones a los derechos humanos. Torturas, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, detenciones arbitrarias y cárceles clandestinas, son una realidad que coexiste con una persistente militarización. Los órganos de las Naciones Unidas y de la OEA han podido constatar tales violaciones y la falta de respuesta efectiva a las recomendaciones que se han realizado.

Las reformas penales que facultan al Ministerio Público para realizar detenciones sin orden de aprehensión; para intervenir las comunicaciones; para negar el derecho a la libertad bajo fianza; asimismo, la recién creada Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, posibilita el ejercicio de acciones judiciales en contra de los defensores de derechos

humanos acusándolos de complicidad o colaboración con los delincuentes. Además se creó la Ley que Establece las Bases para la Coordinación Nacional de Seguridad Pública, que permite a los miembros de las Fuerzas Armadas participar en tareas de policía civil, violando los artículos 16 y 129 de la Constitución Mexicana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Manifestamos nuestra preocupación ante la creación de la Policía Federal Preventiva. La utilización del Ejército limita la libertad de tránsito en varios lugares del país como se observa en las comunidades indígenas de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, región Huasteca, entre otros. Provocando el desplazamiento forzado de alrededor de 16,000 personas, principalmente en Chiapas. Las denuncias de violaciones graves a los derechos humanos que señalan a militares como responsables, se han incrementado.

Los conflictos armados que en 1994 se circunscribían a Chiapas, hoy se han exten-

*Presidente de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos y vicepresidente de la Federación Internacional de los Derechos Humanos.

dido a otros estados de la República. No se aprecia en el gobierno una verdadera voluntad de negociación y pacificación de los conflictos. La impunidad continúa reinando y la represión se incrementa con carácter selectivo y sistemático.

La persecución política lleva a prisión a personas a las que se les “fabrica delitos”, ocultando de esta manera la existencia de presos de conciencia. La Limeddh-FIDH cuenta con más de 334 casos documentados de presos políticos en México,¹ en los cuales sus procesos se encuentran plagados de irregularidades. Chiapas ocupa el primer lugar con 144 casos, seguido de Oaxaca y Guerrero con 108 y 42 casos respectivamente. La mayoría de los presos son indígenas, y miembros o simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática.

LA DOCTRINA ESTRADA

La doctrina Estrada se ha desdibujado en los últimos tiempos y se ha invocado de manera incorrecta, limitando de esta manera, la vigencia plena de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, sobre todo en aquellos casos en los que se puede invocar la fuerza vinculante de los tratados internacionales en la materia.

El diplomático Genaro Estrada Félix, fue nombrado en 1923, oficial mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, impulsando la profesionalización del personal del servicio exterior mexicano. Con la invasión de Estados Unidos a Nicaragua (1926-1927) el gobierno mexicano manifestó su inconformidad e hizo énfasis en que Nicaragua y cualquier pueblo del mundo tenían la libertad para elegir a sus gobernantes, además que su derecho de autodeterminación y no-intervención

era inalienable. Estos principios, se convertirían con el tiempo en una doctrina general que defendería la soberanía de los pueblos. Por ello México se reservaría el derecho de retirar o sostener a sus agentes diplomáticos. Ésta es la esencia de la Doctrina Estrada.²

Como podemos observar, los principios enunciados en la doctrina Estrada sobre la autodeterminación de los pueblos, no pueden ser invocados para descalificar a los organismos internacionales que hacen observaciones en relación con las violaciones a los derechos humanos, puesto que México como Nación Soberana ha tomado la decisión libre de asumir compromisos internacionales en materia de protección de derechos, los que con arreglo al artículo 133 de la Constitución, se convierten en ley suprema de la nación.

El gobierno mexicano ha manifestado algunas reticencias frente a importantes cuestiones relativas a la protección internacional de los Derechos Humanos, tanto en el ámbito universal como el regional. Al adoptarse los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos en 1966, México no los suscribió. Esta situación prevaleció por más de 10 años, incluso cuando los Pactos entraron en vigor.³ Fue hasta 1981 cuando nuestro país ratificó o se adhirió, según los casos correspondientes, a siete importantes instrumentos internacionales:

- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952);
- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948);
- Convención sobre Asilo Territorial (1954);
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969);

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979);

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)

A fin de hacer más efectivo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se decidió elaborar un primer Protocolo Facultativo, cuyo propósito es permitir a los individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de este Pacto, que presenten peticiones ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

Por otro lado, el 15 de diciembre de 1989, la Asamblea General de la ONU aprobó el segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.

Hasta junio de 1994, 120 Estados habían ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 127 Estados el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el primer Protocolo de este Pacto había sido ratificado por 76 Estados, mientras que 22 Estados habían ratificado el segundo Protocolo.⁴

En cuanto a otros instrumentos internacionales, el gobierno de México no ha suscrito ni se ha adherido a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. Aunque México suscribió, en su oportunidad, las Convenciones en contra de la Tortura, lo cierto es que no se acepta todavía el concepto de imprescriptibilidad que aquella Convención asume, lo cual nos trae al problema actual de la impunidad como ocurre en el caso de la tortura, asunto sobre el cual se han dado ya algunos avances en materia legislativa, pero

todavía subsiste el problema de que en algunos Estados de la República Mexicana, no existen normas para prevenir y castigar esta oprobiosa práctica.⁵

La imprescriptibilidad no está contemplada en la legislación nacional porque se interpreta, erróneamente, como violatoria de las garantías individuales del procesado. Es claro que para ser aceptada se requiere modificaciones a las leyes secundarias, como el Código Penal y el Código de Justicia Militar, poniendo acorde la legislación nacional con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y así poder combatir eficazmente la impunidad en los crímenes de lesa humanidad.

HACIA UNA NUEVA VISIÓN LEGISLATIVA Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La grave situación que durante los últimos 5 años se ha presentado, mantiene constante la acción de las organizaciones no gubernamentales y de los órganos de la ONU y la OEA en relación con las graves violaciones a los derechos humanos en México, colocando a nuestro país en la agenda de alta prioridad en la materia.

México ha firmado y ratificado diversos instrumentos para la protección en materia de derechos humanos, los que de acuerdo con el artículo 133 constitucional, son ley suprema de la Nación. La sociedad mexicana ha demandado al gobierno de México que se fortalezca el marco jurídico en materia de derechos humanos y en concordancia con el Plan de Acción de Quito,⁶ se impulsen campañas por la ratificación y eliminación de las reser-

vas a los instrumentos internacionales de derechos humanos. A estos reclamos nuestro gobierno ha sido sensible y en los últimos dos años se han firmado y ratificado diversos instrumentos.

Existen más de 50 instrumentos entre convenciones, pactos y estatutos en materia de derechos humanos, México es parte de 18 convenciones jurídicamente vinculantes en materia de derechos humanos,⁷ En sólo cuatro años incorporó ocho instrumentos más. Sin embargo, las reservas y declaraciones interpretativas que el gobierno de México ha formulado, impiden su cabal aplicación.

Debemos de reconocer que el gobierno de México ha realizado varios esfuerzos entre los que se destaca: la presentación de informes ante los órganos de la ONU y la OEA; contestación a todas las comunicaciones en materia de derechos humanos; extender invitaciones a varios relatores de la ONU y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la creación del Sistema no jurisdiccional para la protección de los derechos humanos más grande del mundo; la creación de la Comisión Interinstitucional para el seguimiento de las recomendaciones internacionales; la aceptación de la Competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y la invitación a la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos para que visite nuestro país y brinde cooperación técnica en derechos humanos.

En los últimos cinco años, diversos organismos de derechos humanos han acudido a nuestro país, destacándose, la visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; el Relator Especial para la Tortura de la ONU Nigel Rodley; y la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias de la ONU, Asma Jahangir, quien en

julio de 1999 visitó nuestro país; además de cientos de ONG, organizaciones civiles, parlamentarios e intelectuales del mundo, quienes han sufrido la descalificación e incluso la expulsión del territorio nacional.

No obstante, estos avances no han sido suficientes para poder combatir la impunidad y evitar las graves violaciones a los derechos humanos.

La competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En diciembre de 1998, el Senado de la República aceptó la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este logro se vio limitado por el establecimiento de una reserva en relación con el artículo 33 constitucional, sin considerar los argumentos esgrimidos por diversas ONG, diputados y senadores que se resumen a continuación:

En los últimos años, se han incrementado las expulsiones de extranjeros que realizan labores de observación de derechos humanos y de cooperación para el desarrollo, principalmente en comunidades indígenas.

El abuso de poder de los funcionarios de la Secretaría de Gobernación cuando expulsan del país a un extranjero sin juicio previo, en el que no hay Garantías ni Derechos Humanos, muy a pesar de que el Artículo 1o. de la Constitución establece que en México "todo individuo gozará de las Garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

El artículo 33 de la Constitución es contrario a las disposiciones del Artículo 1o. de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, pues otorga facultad al Ejecutivo

de la Unión para que, "sin necesidad de juicio previo", abandone el territorio nacional inmediatamente, cualquier extranjero "cuya permanencia juzgue inconveniente". Tomando en cuenta que en ejercicio de la facultad del Gobierno de México para la expulsión de extranjeros que considere perniciosos, se debe garantizar el respeto a los derechos del debido proceso para su aplicación.

Por tales motivos, no existe fundamento suficiente para establecer una reserva que impida a dicha Corte su competencia contenciosa en asuntos relacionados con el artículo 33 de la Constitución, por lo que debemos proponer una reforma al artículo 33 constitucional y adaptarlo al espíritu del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y anular las reservas que México interpuso en el momento de firmar el Convenio. Establecer que el defensor de derechos humanos no puede ser considerado como un extranjero pernicioso.

Las recomendaciones de la ONU y la OEA

Las obligaciones de los estados miembros de la ONU no se limitan a la consideración favorable de las recomendaciones de las Naciones Unidas. También se estima que incluyen la obligación general de adoptar iniciativas, conforme a las prioridades y los métodos concretos de cada país, para desarrollar la legislación y las prácticas nacionales en la esfera de los derechos humanos, incluso en los casos en que las Naciones Unidas no imparten una orientación definida.⁸

La Conferencia Mundial contribuye a esos esfuerzos pidiendo a los Estados que retiren aquellas reservas que hayan formulado y que sean contrarias al objetivo y fin de las convenciones. Además del hecho de que tales reservas se consideran incompatibles con el dere-

cho internacional de los derechos humanos específico por naturaleza y que entraña derechos y libertades fundamentales en beneficio de las personas además de obligaciones para los Estados. Las normas de la Convención de Viena sobre los derechos de los Tratados se deben interpretar teniendo en cuenta ese carácter específico. El Comité de Derechos Humanos, creado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha puesto de relieve últimamente esos elementos al demostrar la existencia de reglas especiales para ese tipo de tratado internacional. Además, la Comisión y la Subcomisión también han instado constantemente a los Estados a que demuestren moderación al formular reservas o declaraciones.⁹

Las recomendaciones que los órganos de la ONU y de la OEA han transmitido al gobierno de México no han tenido una atención efectiva e incluso han sido minimizadas y hasta descalificadas por el ejecutivo. Sin embargo, la insistencia de la comunidad internacional que demanda su cumplimiento han llevado al ejecutivo a realizar algunas acciones.

De esta manera, el gobierno de México, creó en 1998, la Comisión Intersecretarial para el seguimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, creada en 1998. Dicha Comisión, no sólo debe de elaborar los informes y respuestas a las demandas de información que tanto la ONU como la OEA solicitan a nuestro país. Es necesario que aprovechando su composición interinstitucional, se convierta en instrumento de puente entre las víctimas, las ONG y las instituciones para el análisis y vigilancia de las investigaciones, así como de la aplicación de las sanciones a los responsables y de la atención y reparación de daños a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos.

En concordancia con esta visión del Poder Ejecutivo, es imperante que el Poder Legislativo se convierta en un órgano de vigilancia y control cada vez más eficaz y conforme una Comisión del Congreso de la Unión para el seguimiento de los compromisos de México ante la comunidad internacional de los derechos humanos en concordancia con la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por el Senado el 29 de diciembre de 1972 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1975; la que establece:

Artículo 26. Pacta Sunt Servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplida por ella de buena fe.

Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifestada y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.
2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que procede en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

Asimismo, se debe tomar en cuenta la Ley sobre la Celebración de Tratados, aprobada por el Congreso de la Unión de los Esta-

dos Unidos Mexicanos el 21 de diciembre de 1991 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992; que ratifica y se sustenta en el artículo 133 constitucional.

LA PRIMACÍA RELATIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La lucha contra la impunidad y el Estado de Derecho

La lucha contra la impunidad es una tarea impostergable dentro del Estado de Derecho. Apelar a los instrumentos internacionales de derechos humanos es una necesidad para romper los círculos de corrupción y tráfico de influencias que propician la impunidad.

Arnaldo Córdoba afirma:

El abuso del poder, aun cuando lo permita la norma, no es derecho. De esto podemos estar seguros. No sólo anula el Derecho, como definición del deber ser en las relaciones sociales, sino la eficacia misma de la norma como imposición de deberes y garantía de atribuciones. Hay ordenamientos jurídicos violadores del Derecho. No sólo se viola el Derecho violando flagrantemente la norma; se puede violar a través de la misma norma. Aquí todavía tenemos que realizar el Derecho, no sólo cumpliendo, gobernantes y gobernados con lo que dice la ley, sino depurando la ley para hacerla coherente con los principios fundamentales del Derecho y sobre todo, eliminando de raíz las leyes no escritas que autorizan el abuso de poder y la violación del Derecho. Los mexicanos estamos todavía muy lejos de haber

aprendido lo que es el verdadero Estado de Derecho. Lo ilícito casi siempre en la forma de intereses egoístas o individuales, se nos sigue imponiendo como norma; la desigualdad de la ley sigue presente en todos nuestros ordenamientos; nuestros gobernantes y funcionarios abusan del poder, los gobernados siguen indiferentes frente a la misma ley y frente a quienes están encargados de aplicarla; el Derecho no es Derecho, vale decir, igual para todos.¹⁰

Sergio García Ramírez afirma:

Las víctimas de los delitos, y la sociedad en pleno, al observar que los delitos han quedado impunes, perderán la confianza en el método jurídico para la solución de los conflictos y mirarán con naturalidad, si no es que con simpatía, otra especie de reacciones. Entonces, peligrará el Estado de Derecho y habremos retrocedido en los hechos todo lo que habíamos avanzado en las normas.¹¹

El derecho internacional de los derechos humanos

Según Héctor Gros Espiel:¹² “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos no se confunde necesariamente con el Derecho de los Tratados. Como en todo el Derecho de Gentes, los tratados no son la única fuente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Pero en este caso, y sin perjuicio de la consideración de todas las fuentes a que se refiere el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, hay que tener en cuenta, además, dos elementos adicionales.

“Primero que la obligatoriedad universal y regional del respeto de los Derechos Humanos resulta de la Carta de las Naciones Unidas

–que es cierto que es un tratado multilateral, pero que lo es también de la Constitución de la comunidad Internacional–, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Estos dos últimos instrumentos no son tratados, no son convenciones multilaterales, pero su obligatoriedad, hoy indiscutible, resulta de su carácter declarativo de obligaciones aceptadas por la comunidad internacional, a los niveles universal y regional. La idea de que sólo establecen principios políticos u obligaciones morales y no deberes jurídicos, es algo ya obsoleto e inaceptable. Son documentos que cristalizan una obligatoriedad, emanada de los principios fundamentales que proclaman y de una aceptación general y reiterada, que les ha dado fuerza consuetudinaria, como fuentes no convencionales de Derecho Internacional.

“Segundo. El carácter de *ius cogens*, es decir, de Derecho imperativo, que posee el deber de respetar y garantizar los Derechos Humanos.

“Sin perjuicio de la importancia de las fuentes convencionales –de los tratados en materia de Derechos Humanos–, los instrumentos de este tipo no agotan el Derecho internacional relativo a la cuestión. Con tratados o sin ellos, un Estado, sea parte o no, por ejemplo, de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, está obligado, ante el Derecho Internacional, a respetar y garantizar los Derechos Humanos.

“Naturalmente, lo que acaba de decirse no significa desconocer la utilidad de la existencia de tratados en esa materia, que prevean y concreten las obligaciones de los Estados respecto de los Derechos Humanos y

que establezcan los mecanismos y sistemas orgánicos y procesales para su protección y defensa.

“La protección internacional de los Derechos Humanos puede ser de carácter universal o de carácter regional. Universalismo y regionalismo no son fórmulas opuestas ni excluyentes en la materia.

“Por el contrario, como se entiende hoy unánimemente se complementan. Su necesaria armonización y coordinación es un elemento importante para mejorar y ahondar la protección internacional de los Derechos Humanos. En Europa y en América –y en cierta forma en África, aunque de una manera aún embrionaria y limitada– la existencia de sistemas regionales, de base convencional, de protección regional, exige e impone su coordinación armónica en el sistema universal de protección basado en la acción de las Naciones Unidas.

“Los Derechos Humanos que deben ser garantizados y protegidos son todos los Derechos Humanos –de los que son titulares todos los seres humanos, todas las personas–, los civiles y los políticos, los económicos, sociales y culturales y los llamados nuevos Derechos Humanos, denominados, por algunos, de la tercera generación.

“Todos los Derechos Humanos, que constituyen una globalidad integral, son interdependientes y se condicionan recíprocamente.

“Los Derechos Humanos constituyen un valor en sí mismos. Emanación de la dignidad eminente de todos los seres humanos; su efectividad, su respeto, su garantía y su protección no pueden estar subordinados a exigencias políticas ni a imperativos económicos. Afirmar que el respeto de los Derechos

Humanos se ha de dejar para cuando las crisis se superen, para cuando se haya alcanzado un determinado grado de cultura y de estabilidad políticas o para cuando se haya logrado el desarrollo económico, es inadmisibles. Esa intolerable y errónea afirmación equivale a negar, desconocer y despreciar los Derechos Humanos, conculcándolos y hollándolos.

“La protección internacional de Derechos Humanos, sea a nivel universal o a nivel regional, requiere aceptar una idea actual y moderna de lo que es la soberanía y de lo que significa hoy el dominio reservado y la no intervención.”

La integralidad de los derechos humanos

La agenda internacional de los derechos humanos ha incorporado, dentro del Nuevo Orden Económico Internacional y la promoción de los derechos humanos, la necesidad de establecer un enfoque amplio de los derechos humanos y de fortalecer los derechos económicos, sociales y culturales e impulsar estrategias para la realización de estos derechos.¹³

La Federación Internacional de Derechos Humanos, FIDH, al igual que varias ONG internacionales, han incorporado a sus tareas prioritarias la generación de mecanismos para hacer justiciables los derechos económicos, sociales y culturales, DESC. Maribel Wolf, de Terre des Hommes, cita a Alirio Uribe, abogado colombiano, quien es uno de los Vicepresidentes de la FIDH abogado impulsor en América Latina de los DESC a los que concibe como derechos verdaderos, exigibles, ciertos, indiscutibles y, por lo tanto, justiciables. Se trata de demostrar cómo se puede presentar la norma reconocida de “progresividad” que le resta una exigibilidad inmediata avanzan-

do el argumento de la existencia indiscutible del núcleo esencial, absoluto o intangible y exigible en todo tiempo y lugar.¹⁴

LA VISITA DE MARY ROBINSON, EL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS¹⁵

Ante la próxima visita de Mary Robinson a México programada para finales de noviembre de 1999, es de suma importancia conocer bien el mandato, la estructura, y funcionamiento del Alto Comisionado y poder favorecer que su agenda de trabajo sea lo más productiva para los derechos humanos en México.

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos es el funcionario de las Naciones Unidas con la responsabilidad principal respecto de las actividades de la Organización en materia de derechos humanos. Actúa bajo la dirección y la autoridad del Secretario General, dentro del marco general de competencias, autoridad y decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos. Es nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas con la aprobación de la Asamblea General, teniendo debidamente en cuenta la rotación geográfica, y tiene un mandato fijo de cuatro años renovable por otro mandato fijo del mismo periodo.

En su resolución 48/141, la Asamblea General especificó las responsabilidades del Alto Comisionado. Éstas incluyen:

Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos; proporcionar servicios de asesora-

ramiento y asistencia técnica y financiera, a petición del Estado interesado; coordinar los programas pertinentes de educación e información pública de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos; desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo; entablar un diálogo con todos los gobiernos en ejercicio de su mandato con miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos; ampliar la cooperación internacional para la protección y la promoción de todos los derechos humanos; coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas; racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar los mecanismos de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos con miras a aumentar su eficiencia y eficacia Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La misión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es promover el disfrute universal de todos los derechos humanos dando manifestación práctica a la voluntad y la determinación de la comunidad mundial expresada por las Naciones Unidas.

Mandato

El mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos dimana de los artículos 1, 13 y 55

de la Carta de las Naciones Unidas; de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, y de la resolución 48/141, del 20 de diciembre de 1993, en que la Asamblea estableció el puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. De acuerdo con el programa de reforma de las Naciones Unidas (A/51/950, párr. 79), desde el 15 de septiembre 1997 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos han pasado a ser una sola dependencia denominada Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Funciones y organización

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos:

- a) Promueve el disfrute universal de todos los derechos humanos llevando a la práctica la voluntad y la determinación de la comunidad mundial expresadas por las Naciones Unidas;
- b) Desempeña un papel de dirección en la esfera de los derechos humanos y realiza la importancia de los derechos humanos a nivel internacional y nacional;
- c) Promueve la cooperación internacional en favor de los derechos humanos;
- d) Estimula y coordina las actividades en favor de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- e) Promueve la ratificación y la aplicación universales de las normas internacionales;
- f) Contribuye a la preparación de nuevas normas;
- g) Presta apoyo a los órganos de derechos humanos y a los órganos de supervisión de tratados;
- h) Reacciona ante las violaciones graves de los derechos humanos;
- i) Adopta medidas preventivas en materia de derechos humanos;
- j) Promueve la creación de infraestructuras nacionales en favor de los derechos humanos;

- k) Lleva a cabo actividades y operaciones en el ámbito de los derechos humanos;
- l) Difunde conocimientos y presta servicios consultivos de información y asistencia técnica sobre derechos humanos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos está dividida en varias dependencias orgánicas. La Oficina está a cargo de un Alto Comisionado que tiene categoría de Secretario General Adjunto. El Alto Comisionado y los funcionarios encargados de las distintas dependencias orgánicas desempeñan, además de las funciones anteriormente descrita, los cometidos generales que corresponden a sus puestos, como se dispone en el boletín ST/SGB/1997/5 del Secretario General.

El Alto Comisionado tiene a su cargo todas las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como su administración, y desempeña las funciones que le asignaron expresamente la Asamblea General en su resolución 48/141, del 20 de diciembre de 1993, y diversos órganos normativos en resoluciones posteriores; asesora al Secretario General sobre las políticas de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos; se encarga de que se preste apoyo sustantivo y administrativo a los proyectos, actividades, órganos y organismos del programa de derechos humanos; representa al Secretario General en las reuniones de órganos de derechos humanos y en otros eventos relacionados con los derechos humanos, y ejecuta las funciones especiales que decide encomendarle el Secretario General.

Adjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Subsecretario General). En el desempeño de



sus actividades, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuenta con la ayuda de un Adjunto que actúa como oficial encargado en ausencia del Alto Comisionado. Además, el Adjunto del Alto Comisionado desempeña las funciones sustantivas y administrativas que le encomienda el Alto Comisionado. El Adjunto rinde cuentas al Alto Comisionado.

La Oficina Auxiliar del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos está a cargo de un Jefe que rinde cuentas al Alto Comisionado.

La Sección Administrativa está a cargo de un Jefe que rinde cuentas al Alto Comisionado. Las principales funciones de la Sección Administrativa, además de las establecidas en la sección 7 del boletín ST/SGB/1997/5 del Secretario General, son las siguientes:

- a) Asesorar al Alto Comisionado sobre las cuestiones presupuestarias, financieras y de personal relacionadas con el programa de derechos humanos;
- b) Prestar asistencia al Alto Comisionado, y al personal correspondiente, en el desempeño de las funciones de finanzas, de personal y de administración general, y administrar los programas de expertos asociados y pasantes.

La Oficina de Nueva York está a cargo de un Director que rinde cuentas al Alto Comisionado. Las principales funciones de la Oficina de Nueva York son las siguientes:

a) Representar al Alto Comisionado en la Sede, en reuniones de órganos normativos, ante las misiones permanentes de los Estados Miembros, en reuniones interdepartamentales e interinstitucionales, ante organizaciones no gubernamentales y grupos profesionales, en conferencias de medios académicos y ante los medios de información;

b) Ofrecer asesoramiento y hacer recomendaciones al Alto Comisionado en materia de políticas sobre cuestiones sustantivas;

c) Proporcionar información y asesoramiento en materia de derechos humanos a la Oficina Ejecutiva del Secretario General;

d) Prestar apoyo sustantivo sobre cuestiones de derechos humanos a la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros órganos normativos establecidos en Nueva York;

e) Suministrar material e información a las misiones permanentes, los departamentos, organismos y programas de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, los medios de información y otras entidades relacionadas con el programa de derechos humanos;

f) Prestar apoyo al Alto Comisionado y a otros funcionarios y a los relatores especiales y representantes que estén en misión en Nueva York;

g) Desempeñar otros cometidos que determine el Alto Comisionado.

Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo. Está a cargo de un Jefe que rinde cuentas al Alto Comisionado. Las principales funciones de la Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo son las siguientes:

a) Promover y proteger el derecho al desarrollo, en particular:

i) Prestando apoyo a los grupos intergubernamentales de expertos en la preparación de la estrategia para el derecho al desarrollo;

ii) Contribuyendo a analizar los informes voluntarios presentados por los Estados al Alto Comisionado sobre los progresos registrados y las medidas adoptadas para hacer respetar el derecho al desarrollo y sobre las dificultades encontradas;

iii) Llevando a cabo proyectos de investigación sobre el derecho al desarrollo y preparando contribuciones sustantivas para presentarlas a la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y diversos órganos establecidos en virtud de tratados;

iv) Contribuyendo a la preparación técnica de los proyectos de servicios de asesoramiento y de material didáctico sobre el derecho al desarrollo;

v) Preparando análisis sustantivos para el Alto Comisionado y prestando a éste apoyo sustantivo en el desempeño de su mandato para aumentar el respaldo al derecho al desarrollo en todo el sistema;

b) Llevar a cabo importantes proyectos de investigación sobre todas las cuestiones de derechos humanos que revisten interés para los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, con arreglo a las prioridades establecidas en la Declaración y Programa de Acción de Viena y en las resoluciones de los órganos normativos;

c) Prestar servicios sustantivos a los órganos de derechos humanos encargados de actividades relacionadas con el establecimiento de normas;

d) Preparar documentos, informes o proyectos de informes, resúmenes, síntesis y documentos de posición en respuesta a solicitudes concretas, así como aportaciones sustantivas para preparar material informativo y publicaciones;

e) Preparar análisis de políticas y ofrecer asesoramiento y orientación sobre procedimientos sustantivos;

f) Dirigir los servicios de información del programa de derechos humanos incluidos el centro de documentación y la biblioteca, los servicios de consulta y las bases de datos sobre derechos humanos;

g) Preparar estudios sobre determinados Artículos de la Carta de las Naciones Unidas para el Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas.

Subdivisión de Servicios de Apoyo. Está a cargo de un Jefe que rinde cuentas al Alto Comisionado. Las principales funciones de la Subdivisión de Servicios de Apoyo son las siguientes:

a) Programar y preparar las sesiones y reuniones de la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y los grupos de trabajo conexos y de los comités establecidos por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y sus grupos de trabajo, y prestarles los servicios correspondientes;

b) Garantizar que se preste a tiempo apoyo sustantivo al órgano pertinente establecido en virtud de un tratado de derechos humanos, utilizando los recursos correspondientes del programa de derechos humanos;

c) Preparar los informes de los Estados Partes para que los examine el órgano establecido en virtud de un tratado correspondiente y supervisar el seguimiento de las decisiones y recomendaciones;

d) Preparar o coordinar la preparación y la presentación de todos los documentos sustantivos y de otro tipo y el apoyo que brindan otras dependencias de gestión a las actividades de los órganos creados en virtud de tratados a los que se prestan servicios, y supervisar el seguimiento de las decisiones adoptadas en las reuniones de esos órganos;

e) Programar y preparar las sesiones de las juntas de síndicos de los siguientes fondos voluntarios: Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura, Fondo Fiduciario de Contri-

buciones Voluntarias de las Naciones Unidas para luchar contra las formas contemporáneas de la esclavitud, Fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para las poblaciones indígenas y el Fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y prestarles los servicios correspondientes y aplicar las decisiones que se adopten en ellas;

f) Tramitar las comunicaciones presentadas a los órganos establecidos en virtud de tratados de conformidad con los procedimientos opcionales y las comunicaciones presentadas en virtud de los procedimientos establecidos por el Consejo Económico y Social en su resolución 1503 (XLVIII), de 27 de mayo de 1970, y encargarse de su seguimiento.

Subdivisión de Actividades y Programas. Está a cargo de un Jefe que rinde cuentas al Alto Comisionado. Las principales funciones de la Subdivisión de Actividades y Programas son las siguientes:

a) Establecer, ejecutar, supervisar y evaluar servicios de asesoramiento y proyectos de asistencia técnica a solicitud de los gobiernos;

b) Dirigir la gestión del Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Cooperación Técnica en materia de Derechos Humanos;

c) Ejecutar el Plan de Acción del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos, entre otras cosas preparando el material informativo y pedagógico didáctico correspondiente;

d) Prestar apoyo sustantivo y administrativo a los mecanismos de investigación sobre derechos humanos, como los relatores especiales, los representantes, los expertos y los grupos de trabajo a los que la Comisión de Derechos Humanos o el Consejo Económico

y Social hayan encomendado encargarse de la situación concreta en un país o de casos de violaciones de los derechos humanos en el mundo entero y el Comité Especial de la Asamblea General encargado de investigar las prácticas israelíes que afecten a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados;

e) Preparar y respaldar las misiones y los equipos destacados sobre el terreno para velar por el respeto de los derechos humanos y evaluar su actuación, entre otras cosas, mediante la formulación y el establecimiento de la práctica más adecuada, y de métodos y modelos de procedimiento para todas las actividades de derechos humanos sobre el terreno;

f) Dirigir la gestión de los fondos de contribuciones voluntarias destinados a los equipos que se envían sobre el terreno para velar por el respeto de los derechos humanos.

*Datos generales de Mary Robinson¹⁶
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos
(desde el 12 de septiembre de 1997)*

El 9 de junio de 1997 el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan anunció la designación de Mary Robinson, Presidenta de Irlanda, como nueva Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Gracias a ello la señora Robinson será la responsable principal de las actividades de la Organización en materia de derechos humanos, en particular de la racionalización del mecanismo de derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas y la supervisión de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en Ginebra.

La señora Robinson, Presidenta de Irlanda desde 1990, tiene una preparación jurídica excepcional y ha trabajado en el ámbito de

los derechos humanos con la especialización en derecho constitucional y la legislación europea en esta materia. Entró en el Colegio de Abogados de Inglaterra (Middle Temple) en 1973; ha sido miembro de la Comisión Internacional de Juristas (1987 a 1990) y de la Comisión Asesora en todos los Derechos (1984 a 1990).

Entre las numerosas actividades internacionales relacionadas con los derechos humanos en que ha participado la señora Robinson está la de Relatora Especial en la Reunión interregional organizada en 1993 por el Consejo de Europa con el tema de "Los derechos humanos en los albores del siglo xxi", como parte de los preparativos para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. La señora Robinson pronunció el discurso de apertura en la reunión preparatoria del Consejo de Europa para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing.

La señora Robinson fue el primer Jefe de Estado que visitó Rwanda después del genocidio e hizo otros dos viajes a ese país, el más reciente para hablar ante la Conferencia Panafricana sobre paz, situación de la mujer y desarrollo. Durante su estancia en Rwanda se reunió con representantes de organismos sobre el terreno, así como observadores de derechos humanos de las Naciones Unidas, quienes le proporcionaron información sobre la situación.

PRIORIDADES DE LA AGENDA NACIONAL EN RELACION CON EL MANDATO DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

Para la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho en

México, permite la violación a los derechos humanos, respetando la ley. Por tal motivo señala la imperiosa necesidad de aplicar el derecho internacional de los derechos humanos; eliminar todas las reservas y declaraciones interpretativas de los tratados; armonizar la legislación nacional y estatal con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos; y generar mecanismos jurídicos para hacer justiciables los derechos económicos, sociales y culturales.

Esperamos que el Congreso de la Unión continúe fortaleciendo los vínculos con las ONG y demás sectores sociales en el camino hacia la conformación de la democracia participativa y en el marco de la visita de Mary Robinson, Alta Comisionada a México, se consideren las siguientes propuestas:

A) Promueva la ratificación y aplicación de pactos y convenios.

La ratificación de los Protocolos sobre derechos económicos sociales y culturales de la ONU.

La ratificación del Protocolo Adicional II a los convenios de Ginebra, del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados, sin carácter internacional.

Ratificar el protocolo facultativo al pacto internacional de derechos civiles y políticos y hacer la declaración prevista en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles inhumanos o degradantes, para permitir el derecho de petición individual al comité de derechos humanos y al comité contra la tortura respectivamente.

B) Analizar las leyes que violan el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para lograr su modificación, considerando las recomendaciones de la ONU y la OEA:

- Miscelánea de reformas penales.
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- Ley que Establece las Bases para la Coordinación Nacional de Seguridad Pública.
- Fuero militar. Revisar la legislación militar.
- Nuevas normas:
 - Crear la Ley de la Desaparición forzada de personas, tipificando el delito como grave.
 - Derogación de la pena de muerte. artículo 22
 - Reforma al artículo 33 constitucional y adaptarlo al espíritu del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y anular las reservas que México interpuso en el momento de firmar el Convenio. Establecer que el defensor de derechos humanos no es extranjero pernicioso, sino un elemento benéfico para la humanidad.
 - Defensores de derechos humanos. Promover acciones legislativas para la promoción de su trabajo y protección. De tal manera promover la adición de un apartado "C" al artículo 102 constitucional para considerar a las ONG como organizaciones de utilidad pública.
 - Reparación de daños. Hacer más pronta y expedita la reparación.
 - Ley de amnistía para los presos políticos y de conciencia en el país.
 - Juicio político y sanciones a servidores públicos. Fortalecer el marco jurídico para evitar la impunidad y el abuso del poder.

E) Impunidad y seguimiento de recomendaciones.

F) Eliminación de las jurisprudencias que violan Derechos Humanos.

G) Analizar la conveniencia de la Instalación en México de una oficina del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos.

G) Solicitar la cooperación técnica del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para fortalecer el sistema de defensoría de oficio.

J) Solicitar al gobierno de México y al Alto Comisionado que se brinde apoyo y asistencia técnica a ONG.

K) En relación con la Corte Internacional Penal, cuya creación fue aprobada el 18 de julio de 1998 en la ciudad de Roma, Italia, en

la Conferencia de Plenipotenciarios, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se inste al gobierno de México a que ratifique el Estatuto de dicha Corte.

NOTAS

- ¹Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos; *Presos políticos, derechos humanos y políticos presos e impunidad*, Informe, México, julio de 1999.
- ²N. Adriana León Quintanar, *Forjadores de México*, EMA, México, 1998, p. 76.
- ³Jorge Madrazo, *Temas y tópicos de derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, p. 17.
- ⁴United Nations, *Status of the International Human Rights Instruments*, United Nation Office at Geneva, Information Service, junio de 1994.
- ⁵Jorge Madrazo, *op. cit.*, p. 19.
- ⁶El Plan de Acción de Quito surge del Encuentro sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales organizado por la Federación Internacional de Derechos Humanos, FIDH, ALOP y la Plataforma Latinoamericana de Derechos Humanos en Quito, Ecuador, 24 de julio de 1998.
- ⁷Instituto Matías Romero, *50 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1998, p. 1.
- ⁸Organización de las Naciones Unidas, *Los derechos humanos, 1945-1995*, vol. VII, Departamento de Información Pública Naciones Unidas, Nueva York, 1995, p. 7. Serie de Libros Azules de las Naciones Unidas.
- ⁹*Ibidem*, p. 111
- ¹⁰Procuraduría General de la República, *La procuración de justicia: problemas, retos y perspectivas*, 1a. reimp., PGR, México, abril de 1994, pp. 57-65.
- ¹¹*Ibidem*, p. 77.
- ¹²Héctor Gros Espiel, *Trabajo preparado como Relator de la conferencia de Presidentes de Corte Supremas de España, Portugal e Iberoamérica*, Madrid, 4-7 de octubre de 1993.
- ¹³Comisión Andina de Juristas, *El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos*, Colombia, diciembre de 1993.

¹⁴Terre des Hommes, *El derecho a la equidad*, Icaria Antrazyt, Barcelona, España, octubre de 1997.

¹⁵Información tomada de documentos oficiales del Alto Comisionado Para los Derechos Humanos de la ONU, con la única finalidad de dar a conocer su mandato, en el marco de su visita programada a México para octubre de 1999. (Fuente: ST/SGB/1997/10,

15 de septiembre de 1997, *Boletín del Secretario General, Organización de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*).

¹⁶©Copyright 1997, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Ginebra, Suiza.

Por un estado de derecho basado en los derechos humanos integrales

Mariclaire Acosta*

INTRODUCCIÓN

El gobierno actual se esfuerza en repetir, obsesivamente, que México es un país de leyes, y que vivimos en un estado de derecho. Nada más alejado de la realidad. Es apenas un estribillo propagandístico, que a fuerza de repetición, quieren hacernos creer. Eso sí, tenemos muchas leyes en México, pero esto no significa que se respeten, ni que gobierno y sociedad se rijan por ellas. Para muestra hay que ver las atrocidades e injusticias cometidas en Chiapas, en nombre del “estado de derecho”.

Vivir en un estado de derecho significa sujetar la actividad del estado a normas que garanticen, entre otras cosas, la separación efectiva y no sólo nominal de las funciones de los órganos de poder; el ejercicio de la autoridad sobre las personas conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas; el respeto pleno de los derechos y libertades individuales; la reivindicación y tutela de los grupos sociales económicamente débiles; y el desarrollo del pluralismo como instrumento de la sociedad para expandir sus prerrogativas y el control de los órganos del poder.¹

Cualquiera podrá constatar que estamos muy lejos de ello. La contravención de la ley es la norma, la división de poderes es simulada y el sistema jurídico ha sido condicionado por situaciones como las que enumeramos a continuación:²

- a) Un patrón persistente, sistemático y generalizado de corrupción oficial institucionalizada en todos los niveles y ramas del gobierno. Según estimaciones recientes de Transparencia Internacional, México ocupa el sexto lugar en corrupción en el mundo, antecedido por Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia y Pakistán.³
- b) La impunidad, la falta de transparencia y de responsabilidad de los funcionarios públicos.
- c) Un Poder Legislativo sometido al Ejecutivo, que ha enmendado y modificado más de las dos terceras partes de los artículos de la Constitución, siguiendo los dictados de los presidentes en turno.
- d) La inexistencia del federalismo en los hechos.
- e) Instituciones públicas ineficaces y disfuncionales, que incluso han puesto en serio riesgo la gobernabilidad.
- f) Una notoria falta de autonomía del Poder Judicial aunada a su incompetencia procesal, y en no pocas ocasiones, falta de probidad de sus miembros.
- g) La discriminación, la desigualdad y una sistemática denegación de justicia, especialmente para

*Presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.

los más pobres y débiles, entre quienes destacan los pueblos indios.

La pervivencia de estructuras políticas anticuadas, corporativas, que fomentan el caciquismo y el clientelismo, la falta de transparencia en el ejercicio del poder, y la carencia de un sistema de impartición de justicia imparcial e independiente del poder político y económico, son las razones de la inexistencia del estado de derecho.

Sin éste no pueden prosperar los derechos humanos, los cuales constituyen las condiciones mínimas para garantizar una vida digna y civilizada. Esta situación se ha agravado en los últimos años, al punto en que la problemática económica, política y social actual en nuestro país, ha provocado una verdadera crisis en la materia.

Vigencia de los derechos humanos en México

A la fecha México es signatario de aproximadamente 40 pactos y convenciones internacionales de derechos humanos, de carácter vinculante, tanto en el sistema universal de las Naciones Unidas como del sistema regional de la Organización de Estados Americanos. También cuenta con un sistema ambicioso, aunque mutilado e ineficaz, de protección pública de estos derechos.

Es evidente que la profusión de normas en la materia no ha impedido la violación persistente de los derechos humanos. Éstas son una constante, como lo es también su impunidad. Casi no existen recursos jurídicos ni políticos para salvaguardar los derechos humanos, y en la mayoría de las ocasiones, los abusos son consecuencia de las propias prácticas y procedimientos en la impartición de justicia.

Gracias a la presión de la sociedad en los últimos años, los órganos y mecanismos de ambos sistemas de protección, tanto de la ONU como de la OEA, han emitido una variedad de recomendaciones y observaciones sobre la inexistencia de garantías para los derechos humanos y las libertades fundamentales, virtualmente ignoradas por el gobierno actual.

La falta de voluntad política del gobierno mexicano para poner fin a las graves violaciones de estos derechos (especialmente del derecho a la vida, a la libertad e integridad personales, y a las garantías y protección judiciales); la ineficacia y parcialidad de las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, que genera impunidad; aunadas al incremento de la militarización en la seguridad pública, y la existencia de grupos civiles armados en varias regiones del país, han agravado el clima de incertidumbre jurídica e inseguridad en la sociedad. Ésta afecta a toda la población, pero muy especialmente a los grupos más vulnerables, como los indígenas, los pobres, las mujeres y los niños.

Esta situación es un problema de seguridad nacional. La estabilidad de México está en riesgo. Veinticinco años de políticas económicas de corte neoliberal y el desmantelamiento de las políticas de protección social producidas por la Revolución Mexicana, han agravado la desigualdad estructural y las disparidades sectoriales, regionales y étnicas en la sociedad y economía. La erosión sistemática del autoritarismo corporativo del régimen político, y la emergencia reciente de un sistema electoral más competitivo y pluralista, no han sido suficientes para garantizar la transición a un régimen político verdaderamente democrático. El país padece una larga e incierta transición –política, económica y social– que

lo hace extremadamente vulnerable y volátil. La violencia política y criminal van en aumento, a la par de la polarización social.

El gobierno actual ha confrontado este incremento de la violencia –provocado por la protesta social, la actividad delictiva y la insurgencia armada– con una política que combina la indiferencia a las causas profundas de estos fenómenos con la represión policiaca y militar. El incremento desmedido de esta represión y sus secuelas, pone en entredicho la posibilidad misma de acceder a la gobernabilidad democrática.

Derechos económicos, sociales y culturales

La Constitución de 1917 fue la primera en el mundo en consagrar la obligación del estado de proteger los derechos económicos y sociales. Sin embargo, especialmente a partir de 1984, los gobiernos sucesivos han renunciado al mandato constitucional de asegurar progresivamente la vigencia plena de los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos. Han priorizado, en cambio, a los intereses privados monopólicos, tanto nacionales como transnacionales, sobre el bien común. Las consecuencias están a la vista: la marginación y pauperización de la mayoría de la población, y el incremento desmedido de la discriminación e inequidad.⁴

En los últimos años se ha desmantelado la red de protección social estatal, privatizando el régimen de seguridad social y de tenencia de la tierra, dejando a trabajadores y campesinos al arbitrio del mercado. Se han recortado deliberadamente los presupuestos para la salud, la educación y el desarrollo rural, entre otros, y se han impuesto topes a los salarios de los trabajadores.⁵

La población campesina, especialmente la indígena, es la más afectada.

La sociedad mexicana caracterizada desde siempre por la inequidad y la discriminación, lo es ahora en grado superlativo. Esto ha redundado en un aumento de la violencia y una pérdida de legitimidad del régimen político, acrecentadas recientemente por la negativa del gobierno a respetar los Acuerdos de San Andrés firmados con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas.

Derechos civiles y políticos

Incapaz de garantizar los derechos colectivos, y resistente a una verdadera reforma del estado que dé paso a la instauración de la democracia, el gobierno se ha convertido en un violador sistemático de los derechos civiles y políticos.

El ejercicio pleno de estos derechos no se circunscribe sólo a la participación de los ciudadanos en elecciones. La libertad de asociación no se respeta para enormes sectores de la población organizada, especialmente la trabajadora y campesina, pero también para las organizaciones empresariales, civiles, religiosas, y las comunidades indígenas. La libertad de expresión se limita a la prensa escrita, y aun en ese medio encontramos una política consistente de hostigamiento y violencia contra periodistas, observada recientemente por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.⁶ El derecho a la información es inexistente, y en general, los ciudadanos carecemos de mecanismos para la participación política cotidiana y para exigir la rendición de cuentas a nuestros gobernantes, columna vertebral de la democracia.

Las normas se aplican a discreción y en beneficio de ciertos grupos de poder. Los procesos judiciales tiene graves irregularidades. Las leyes que protegen los derechos humanos son ignoradas, y las víctimas de delitos carecen de recursos sencillos, adecuados y eficaces

para remediar los abusos sufridos. Esto alimenta la corrupción, el tráfico de influencias y la impericia, y repercute en el incremento del grave problema social de la inseguridad pública y la delincuencia.

La impunidad prospera por estos motivos y se agrava por la facultad concedida al Ministerio Público, al servicio del Poder Ejecutivo, del monopolio en el ejercicio de la acción penal.

Las detenciones ilegales, la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones, y la denegación de justicia configuran un patrón sistemático. La abrumadora mayoría de estos abusos –que de suyo constituyen delitos graves– no se castigan.

El incremento considerable de la delincuencia en los últimos años, y su impunidad estructural, constituye en sí la violación de los derechos humanos más grave y generalizada en nuestro país. Las instituciones del estado no han sido capaces de garantizar la seguridad de la población, a pesar de que México cuenta con más policías per cápita que otros países.⁷ El resultado de las políticas recientes de combate a la delincuencia organizada, y a la insurgencia armada, concebida también como delincuencia, han agravado el abuso de autoridad, la desviación de poder, y la discrecionalidad en la aplicación de normas, al otorgar todavía más poder a los órganos del Ejecutivo, como son los ministerios públicos y las fuerzas armadas y de seguridad, en detrimento de las garantías de libertad y seguridad personales.⁸

La delincuencia no ha mermado, pero han aumentado la inseguridad y la violencia.

A esta crisis de derechos humanos descrita someramente, habría que agregar el impacto devastador del narcotráfico y la corrupción que ha generado en las instituciones del estado y la sociedad.

Los retos actuales del movimiento por la defensa de los derechos humanos

El movimiento por la defensa de los derechos humanos en México comenzó a gestarse hace treinta años.

Sin embargo, es hasta la década de los noventa cuando las organizaciones civiles de derechos humanos, que en la actualidad suman varios centenares, descubren cabalmente el valor de la democracia como forma de gobierno idónea para la defensa y protección eficaz de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En la actualidad el movimiento está comprometido con la expansión de una cultura de civilidad, que enfatiza la existencia de derechos inalienables de las personas, tanto en su dimensión individual como colectiva, que deben ser plenamente garantizados por el estado y defendidos por la sociedad.

Ante la ineficacia y parcialidad de las instituciones de impartición de justicia y del sistema público de protección de los derechos humanos, ha sido necesario desplegar una mayor acción en el ámbito internacional, la cual ha producido una incipiente y precaria interlocución con el gobierno.

Los resultados han sido ambivalentes. Los órganos y mecanismos especializados en protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, han reaccionado en forma positiva. A la presentación de casos e informes de las organizaciones civiles sobre las frecuentes y reiteradas violaciones del gobierno mexicano a sus obligaciones en materia de derechos humanos, han respondido con una serie de recomendaciones, visitas e intervenciones diplomáticas enérgicas. También han enfatizado el aporte valioso de la sociedad civil en

la defensa de los derechos humanos, instando al gobierno a tomarlas en cuenta.

Sin embargo, la respuesta favorable de la comunidad internacional al llamado de las organizaciones civiles, no es suficiente para asegurar su vigencia en México. Las recomendaciones de los órganos competentes en la materia quedarán en letra muerta, o en el mejor de los casos, en buenas intenciones, si la sociedad mexicana no se apropia de ellas y obliga a su cumplimiento. Son un instrumento para convencer a gobierno, partidos, representantes populares y élites de la importancia que tienen los derechos humanos para salvaguardar la paz, la estabilidad y el desarrollo soberano de México. El respeto a los derechos humanos no es un lujo reservado sólo para los países ricos, es una condición para la sobrevivencia de cualquier sociedad.

En la coyuntura actual el movimiento por los derechos humanos tiene varias tareas urgentes. En primer lugar, debe coordinar sus esfuerzos con otras organizaciones de la sociedad para el combate frontal a la impunidad, tanto de los delincuentes comunes como de los funcionarios públicos y de los grupos que actúan bajo su protección y amparo. Esto implica impulsar una reforma profunda del sistema de justicia, que incluya el sometimiento pleno del Ejército al control de las instituciones civiles.

Lo anterior significa desviar la atención puesta en los partidos y gobiernos, hacia la sociedad, para construir una gran alianza con otros sectores capaz de impulsar la urgente tarea de establecer el imperio de la ley en todos los ámbitos de la vida nacional; reformar a fondo el ejercicio del poder público, especialmente la impartición de justicia: someter las Fuerzas Armadas al control de los

tres poderes de la Unión, y garantizar la tutela efectiva de todos los derechos humanos a través de un sistema público eficaz y autónomo.⁹

Nada de esto será posible, si al mismo tiempo no se restituye plenamente la ineludible obligación del estado de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos, así como el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Las organizaciones civiles tenemos un enorme reto por delante: estamos obligadas a proponer una agenda para construir la *democracia con justicia*. No basta con asegurar la alternancia en el poder de los partidos, o de sus caudillos. Hay que construir instituciones capaces de garantizar la rendición de cuentas y la impartición de justicia pronta, expedita e imparcial, que proteja y garantice el respeto de los *todos los derechos humanos*. Mientras esto no suceda, viviremos en la inseguridad y en la inestabilidad permanentes, con gobiernos de escasa legitimidad.

Por desgracia, en un país como el nuestro, atrapado en una crisis interminable y con una herencia de quinientos años de corporativismo, la sociedad civil es apenas un proyecto incipiente.

Si las organizaciones civiles queremos afrontar en forma solvente el enorme reto que tenemos enfrente, debemos construir, antes que todo, la autonomía de nuestras organizaciones. De lo contrario, no podremos exigir el respeto a los derechos humanos a ningún gobierno, por más que haya llegado al poder a través de un proceso electoral indisputado. Tampoco podremos movilizar a una sociedad atemorizada y desalentada, ni tendremos un estado de derecho.

NOTAS

¹Diego Valadés, *Diccionario electoral, Serie Elecciones y Democracia*, San José de Costa Rica, CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, 694 pp., p. 283.

²Alberto Székely, "Democracy, Judicial Reform, The Rule of Law, and Environmental Justice in Mexico", en *Journal of International Law*, vol. 21:3, 15 de abril de 1999, 42 pp., pp. 4-7.

³*Ibidem*, p. 4.

⁴*Vid.*, *La violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales en México*, Documento elaborado por las organizaciones civiles mexicanas ante el Grupo de Trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, diciembre de 1998, 5 pp.

⁵*Idem*.

⁶United Nations High Commissioner for Human Rights, *Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México. 27/07/99. CCPR/C/79/Add. 109. (Concluding Observations/Comments)*.

⁷*Vid.*, Rafael Ruiz Harrell, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores y Aljure, México, 332 pp.

⁸*Vid.*, *La situación de los derechos humanos en México. Informe a la 102 Sesión Ordinaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA*, presentado por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", México D.F., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., 1999, 59 pp.

⁹A. Székely, *op. cit.*, p. 12.

CAJON

Los avances del derecho humanitario reflejados en una corte penal internacional

Erika Ivonne de Anda Martínez*

*Allí donde terminan las fronteras,
los caminos se borran.
Donde empieza el silencio
Avanzo lentamente y pueblo la noche de estrellas.
de palabras, de la respiración de un agua remota
que me espera donde comienza el día*

*Libertad bajo palabra
C. 200. P. 1*

INTRODUCCIÓN

Justicia y paz, dos temas que han recorrido el mundo, dos temas que abren el debate y que después de grandes discusiones y de un proyecto de más de 50 años que parecía solamente ser un sueño para quienes sufrieron y sobrevivieron a los más horribles crímenes contra la humanidad, hoy ese sueño de justicia y paz internacional podría realizarse.

La impunidad que prevalece en el mundo y los grupos que se encuentran en el poder y que han insistido en el respeto a la soberanía como un argumento para impedir la cooperación de las instancias internacionales creadas para vigilar el respeto a los derechos humanos; han logrado confundir a gran parte de la comunidad internacional que se ve agobiada ante la falta de educación en la materia. Los grupos de poder han creado una hábil estrategia de desprestigio a los derechos

humanos, afirmando que las Instituciones y Organismos No Gubernamentales Defensores de Derechos Humanos, defienden a delincuentes.

Desde la Segunda Guerra Mundial se han producido más de 250 conflictos en el mundo y 130 millones de víctimas.¹

La creación de Tribunales Internacionales ha causado durante mucho tiempo temor a los grupos que se encuentran en el poder de las Naciones, temor a ser evidenciados internacionalmente por falta de capacidad o voluntad para procesar a quienes cometan los crímenes internacionales establecidos en los Tratados y Declaraciones Internacionales, en los que además se prevé la creación de una Corte Penal Internacional (CPI), tales como:

1. El artículo VI de la Convención contra el Genocidio,² y
2. El artículo 8o. en su párrafo III de la Convención contra la Tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, que México ha ratificado.³

*Asesora del Senado de la República en la Comisión de Derechos Humanos.

La creación de una Corte Penal Internacional propiciará el desaliento para aquel que pretenda ser dictador y se sepa impune y ayudará a la obtención y mantenimiento de la paz internacional.

Si bien es cierto que existe ya una Corte Internacional de Justicia (CIJ), que se encuentra en la Haya, Países Bajos; y que pre-existió a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cabe mencionar que se trata de un tribunal de arbitraje entre los Estados Parte y que emite recomendaciones, no sentencias a los Estados; en la que únicamente pueden asistir los Estados Parte y no los individuos. La Corte Penal Internacional (CPI), no juzgará a los Estados Parte sino a los individuos.

El Gobierno de México ha contraído compromisos en materia de derechos humanos incluso en el extranjero, compromisos que debe cumplir y que la sociedad debe exigir. Pero además México ha firmado y ratificado diversos instrumentos Internacionales de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, por lo que el Gobierno Mexicano no sólo se encuentra comprometido sino obligado a cumplir con ellos. *Pacta Sunt Servanda*. "Los pactos han de cumplirse." Siendo ésta la máxima jurídica establecida con carácter espiritualista por el Derecho Canónico.

La próxima existencia de una Corte Penal Internacional (CPI), debe ser para los mexicanos en la búsqueda del bien común, uno de los caminos que nos lleve a la justicia internacional. Sin embargo como todos sabemos, en la búsqueda del bien común existen acciones claras que entorpecen el camino de la paz y el respeto a los derechos humanos.

Los sistemas jurídicos de las Naciones han demostrado al paso del tiempo su ineficacia y/o falta de voluntad política para juzgar a quie-

nes comenten los más graves crímenes contra la humanidad. La Corte Penal Internacional (CPI), nos ofrece un sistema jurídico universal para algunos crímenes; tales como el Genocidio, crímenes de lesa humanidad y el crimen de Guerra.

Por tal motivo es urgente que la Reforma del Estado Mexicano incluya políticas públicas encaminadas al verdadero progreso, abiertas a la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que implica desde luego juzgar a los criminales que cometan los delitos más graves contra el Derecho Humanitario, en Tribunales Internacionales, sin que por ello la soberanía de nuestro país se vea afectada o humillada.

Es importante comentar que la Corte Penal Internacional (CPI), tiene un carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales, por lo que actuará después del debido proceso nacional o antes si es evidente que el Estado no tiene la voluntad de juzgarlo.

El tema de la Corte Penal Internacional, es un tema que roza la sensibilidad política de cualquier Estado y que traerá consigo grandes debates entre los diferentes partidos políticos de una Nación y más de una mirada de las Fuerzas Armadas.

Antecedentes

1945. La Carta de Londres crea dos Tribunales Militares Internacionales el de Nüremberg y el de Tokio.

1948. Las Naciones Unidas adoptan el Tratado sobre Genocidio.

Años cincuenta. La Comisión de Derechos Internacional (CDI), de las Naciones Unidas fue encargada de preparar un proyecto de Estatuto para una CPI, trabajo que con la Guerra Fría quedó paralizado.

1989. Trinidad y Tobago propone nuevamente a la Asamblea General la creación de la CPI y la Asamblea encarga la elaboración del proyecto de Estatuto una vez más, a la CDI.

1993. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas crea un Tribunal *ad hoc* para juzgar los crímenes de Guerra en la ex Yugoslavia.

1994. La CDI somete a la Asamblea General el primer proyecto de Estatuto.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas crea un segundo Tribunal *ad hoc* para el caso de Ruanda.

1995. Es creado por la Asamblea General un Comité Preparatorio (PrepCom) para completar el texto que deberá adoptarse en una Conferencia Diplomática.

1996. Ya habiéndose reunido en dos ocasiones el PrepCom, la Asamblea General convoca a la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios a celebrarse en 1998.

1997. Durante tres reuniones del PrepCom, se discute la definición de los crímenes, los principios generales del derecho penal, temas de procedimiento, la cooperación internacional y las penas a imponerse.

1998. En los meses de marzo y abril se realiza la sexta reunión del PrepCom en donde finalizan el proyecto y acuerdan el procedimiento de la Conferencia.

Durante junio-julio, con las asistencias de plenipotenciarios de los Estados y Organismos No Gubernamentales (ONG) del mundo, la Conferencia de Roma aprobó el Estatuto de la CPI con 120 votos, 7 en contra y 21 abstenciones –una de ellas de México– e inició el proceso de ratificación por los Estados.

Tribunales Ad Hoc para Rwanda y la Ex Yugoslavia

Tribunales que por la forma en que nacieron se encuentran supeditados a las decisiones del

Consejo de Seguridad en el que el grupo de los cinco (Francia, Rusia, Gran Bretaña, EEUU y China), tiene derecho al veto y que económicamente dependen de la Asamblea General. Sin embargo, de no haberlos creado de esta forma la otra opción era bajo un Tratado que llevaría demasiado tiempo, que para tan graves situaciones no se tenía.

La elaboración de los documentos aprobados no fue debidamente debatida y no estuvieron sujetos a cambio alguno.

A serias dificultades jurídicas se han enfrentado estos Tribunales que surgieron de emergencia, carecientes del necesario debate y de análisis tanto de la Legislación Interna como de las funciones explícitas que un Tribunal de estas características debe poseer. Resultado de ello son las diversas modificaciones que se han hecho a las normas de protección de víctimas y testigos, procedimiento y prueba y admisión de pruebas.

Un conflicto más al que también han tenido que enfrentarse es la exigencia de la cooperación de los Estados, pero el mayor sigue y seguirá siendo la obligatoriedad de acatar las decisiones del Consejo de Seguridad.

Graves problemas son los que han enfrentado estos Tribunales pero han dejado una gran experiencia a la humanidad, jurisprudencia y la enorme base firme y actual; para la creación de una Corte Penal Internacional.

De acuerdo con el Estatuto, la CPI será una institución permanente, que estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas, respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional. Por lo que se encontrará dotada de personalidad jurídica internacional.

Es decir, la CPI se encargará de procesar a los individuos acusados de cometer los más

graves crímenes contra el derecho internacional humanitario.

La CPI se encontrará en la Haya, Países Bajos y estará vinculada a las Naciones Unidas, por un acuerdo que deberá aprobar la Asamblea de los Estados Parte.

La CPI, también conocida como Tribunal Penal Internacional, ofrece a los Estados Parte juzgar los crímenes de lesa humanidad, genocidio, los crímenes de guerra y el crimen de agresión.⁴

La Corte busca que a través de ella, la comunidad internacional pueda imponer el pleno respeto a los preceptos legales básicos del derecho internacional humanitario.

La Corte separará la responsabilidad de los Estados de la responsabilidad de los individuos, es decir; si la CPI hubiera existido hace algunos años hubiera juzgado a Pol Pot no a Camboya, a Suharto no a Indonesia a Miloshević no a Yugoslavia a Pinochet no a Chile.

Para la aceptación de la jurisdicción de la CPI, se requiere que el Estado firme y que el Senado ratifique el Estatuto, aceptando por ello la competencia de la Corte, o bien por declaración depositada ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

A la fecha el Estatuto de Roma, cuenta con 82 Estados signatarios y 4 Estados Parte (Trinidad y Tobago, Senegal, San Marino e Italia).

Debido a que el crimen de agresión se encuentra pendiente a una disposición más, hablaremos de los tres crímenes para los cuales la corte se encuentra facultada.

Crímenes de la Competencia de la CPI

Genocidio

Según el artículo 6 del propio Estatuto, son los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étni-

co, racial o religioso. Es decir, aquéllos cometidos con la intención de suprimir el derecho a existir y que se pueden dar la siguiente forma:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Sin duda alguna se trata de uno de los más graves crímenes contra los seres humanos con la firme intención de extinguir a aquellos grupos que obstaculizan la aplicación de sistemas corruptos, dictadores y centralistas. Por lo que el hecho de que una Corte de estas características juzgue a estos criminales incomoda a algunos Estados y los hace titubear para ratificar el Estatuto de Roma.

Crímenes de Guerra

Es decir, las acciones por las que se ejerce fuerza innecesaria contra el adversario o contra la población de las zonas en conflicto, por ejemplo el uso de armas prohibidas, la crueldad contra los prisioneros, el saqueo, toma de rehenes, dirigir intencionalmente ataques contra la sociedad civil que no participe directamente en las hostilidades, obligar a un prisionero de guerra o a otra persona protegida a prestar servicio a las fuerzas armadas de una Potencia enemiga, etcétera.

Crímenes de Lesa Humanidad

Los crímenes cometidos como resultado de una política generalizada y cuya crueldad viola los más elementales principios humanitarios, como la esclavitud, el asesinato, la esclavi-

tud sexual, prostitución forzada, *apartheid*, la tortura y las agresiones sexuales.

Todos y cada uno de ellos son acciones terribles, pero cabe resaltar el exterminio que se realiza casi en secreto, al impedir el acceso a los alimentos o a las medicinas para los enfermos.

Cabe destacar los delitos internacionales contemplados ya en nuestro Código Penal Federal:

- I. Violación de inmunidad y de neutralidad.
- II. Genocidio.
- III. Piratería.
- IV. Violaciones de los deberes de la humanidad.
- V. Lavado de dinero.
- VI. Delitos contra la salud, y
- VII. Falsificación de moneda.

Estructura de la Corte

La CPI estará compuesta de la Presidencia, Sala de Cuestiones Preliminares, Sala de Primera Instancia y la Sala de Apelaciones; es decir, 18 magistrados representantes de los principales sistemas jurídicos del mundo, un fiscal y un secretario. La Fiscalía investigará y ejercerá las acciones penales y la Secretaría será un órgano administrativo.

El Presidente, el Vicepresidente primero y el Vicepresidente segundo serán elegidos por mayoría absoluta de los magistrados y ejercerán su función por tres años o hasta el término de su mandato como magistrado y podrán ser reelegidos una vez.

El Presidente, el Vicepresidente Primero y el Vicepresidente segundo, constituirán la Presidencia que se encargará de la concreta administración de la Corte, con excepción de la Fiscalía.

Los magistrados serán elegidos en régimen de dedicación exclusiva, aunque dependiendo del volumen de trabajo de la Corte, la

Presidencia podrá decidir por cuanto tiempo será necesario que los demás magistrados desempeñen sus cargos en régimen de dedicación exclusiva.

Los magistrados de la CPI, serán elegidos entre personas de alta consideración moral, imparcialidad e integridad que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales en sus países respectivos. Los Estados Parte del Estatuto de Roma, podrán proponer candidatos a las elecciones para magistrado de la Corte.

Los magistrados serán independientes en el desempeño de sus funciones.

La Sección de Apelaciones se compondrá del Presidente y otros cuatro magistrados, la Sección de Primera Instancia de no menos de seis magistrados al igual que la Sección de Cuestiones Preliminares.

La Fiscalía actuará en forma independiente como órgano separado de la Corte y se encargará de recibir la información corroborada sobre crímenes de la competencia de la Corte para examinarla y realizar investigaciones o ejercitar la acción penal ante la Corte y los miembros de esta Fiscalía no solicitarán ni cumplirán instrucciones de fuentes ajenas a la CPI.

La Secretaría se encargará de cuestiones no judiciales de la administración de la Corte y de prestarle servicios.

La Corte será financiada por las cuotas de los Estados Parte, por Fondos procedentes de las Naciones Unidas sujetos a la aprobación de la Asamblea General y por contribuciones voluntarias de gobiernos, organismos internacionales y particulares.

Funcionamiento de la Corte

En cuanto a los elementos del crimen de los que la Corte se encuentra facultada serán

aprobados por una mayoría de tres tercios de los miembros de la Asamblea de los Estados Parte.

Por lo que se refiere a la competencia de la Corte, cualquier Estado Parte podrá remitir al Fiscal aquella situación en que parezca haberse cometido uno o varios de los crímenes mencionados, asimismo podrá hacerlo el Consejo de Seguridad de la ONU, pero mejor aún; el Fiscal estará facultado para iniciar de oficio una investigación y podrá solicitar información a los propios Estados Parte, a las Instituciones, a las Organizaciones No Gubernamentales y a cualquier fuente fidedigna que considere necesaria y podrá recibir testimonios escritos u orales en la propia Corte.

Una vez examinada la documentación que la justifique la Sala de Cuestiones Preliminares abrirá la investigación. En el caso de que esta Sala se negará a abrir la investigación, posteriormente el Fiscal puede presentar nuevas pruebas basadas en nuevos hechos o relacionadas con la misma situación para la apertura del caso.

La CPI no admitirá un caso cuando el asunto sea objeto de una investigación en el Estado que tiene jurisdicción sobre él o cuando no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas de la corte.

Para aquellos casos en los que la Corte resuelva admitir, el Fiscal lo notificará a los Estados Parte y a aquellos Estados que tendrían jurisdicción sobre el caso, lo podrá hacer de forma confidencial e incluso impedir la destrucción de pruebas, impedir la fuga de personas y limitar el alcance de la información proporcionada a los Estados a fin de proteger a personas. Pasado un mes de recibida la notificación del Fiscal, cualquier Estado Parte podrá informar a la Corte que está llevando a una investigación sobre sus nacionales

u otras personas bajo su jurisdicción y entonces sólo a petición del Estado, el Fiscal se inhibirá de su competencia a favor de aquél; a menos que la Sala de Cuestiones Preliminares a petición del Fiscal autorizará abrir la investigación. En el caso de inhibición del Fiscal se encontrará facultado para solicitar un informe periódico al Estado que tenga la jurisdicción, sin dilación alguna.

Sin embargo, el Fiscal al cabo de seis meses podrá examinar la competencia de su inhibición a partir de la fecha de remisión o bien cuando se haya producido un cambio significativo, en vista de que el Estado no está dispuesto a realizar la investigación o no puede realmente hacerlo. El Estado o el Fiscal podrán apelar ante la Sala de Apelaciones del dictamen de la Sala de Cuestiones Preliminares.

El recurso de impugnación lo podrán ejercer el acusado o la persona a la que se le haya girado orden de detención o de comparecencia, el Estado que tenga jurisdicción porque se encuentre investigando o haya iniciado un juicio y el Estado cuya aceptación se requiera. Si no se han confirmado los cargos el recurso se presentará a la Sala de Cuestiones Preliminares, después en la Sala de Primera Instancia.

Es de resaltar que el Estatuto de Roma ha plasmado en él, los Principios Generales del Derecho Penal al que le ha designado un capítulo especial; en el que nos dice que nadie será penalmente responsable a menos que la conducta de que se trate constituya, en el momento en que tiene lugar, un crimen de la competencia de la Corte.

La definición de los crímenes será aplicada estrictamente y no por analogía, quien sea declarado culpable por la corte será penado exclusivamente por el Estatuto de Roma.

La Corte no tendrá carácter retroactivo y de modificarse el Estatuto, se le aplicará a la persona enjuiciada la condena que le sea más favorable.

Los menores de 18 años no serán sujetos de la competencia de esta Corte

El artículo 27 del Estatuto merece un especial detenimiento por su gran alcance, razón por la que me permito citar lo:

1. El presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o Parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal, ni constituirá por ese motivo para reducir la pena.
2. Las inmunidades y las normas de procedimiento oficiales que conlleve al cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza competencia sobre ella.

Este artículo constituye para la humanidad la exterminación de la irresponsabilidad penal de los más altos funcionarios de un gobierno, la posibilidad de juzgarlos si son culpables y de condenarlos por los crímenes que hayan cometido. Lo que incluye desde luego al Jefe de las Fuerzas Armadas por su actuación personal o por la de sus efectivos a cargo, que podrá ser juzgado por no haber ejercido un control apropiado de esas Fuerzas cuando:

- a) Hubiere sabido o, por las circunstancias de ese momento hubiere debido saber que las fuerzas estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos; y
- b) No hubiere adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir su comisión o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento.

Asimismo, cuando tenga conocimiento y haga caso omiso de la información que indicara que sus subordinados estaban cometiendo esos crímenes o se proponían a cometerlos o bien, sabiéndolo no ponga el asunto en conocimiento de las autoridades competentes.

Los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán, por lo que tendrá que adecuarse la legislación interna con apego al Estatuto de Roma.

Por lo que se refiere a las penas aplicables por la Corte podrá recluir al culpable por un número determinado de años, que no exceda de 30. Asimismo podrá resolver la reclusión a perpetuidad cuando lo justifique la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado.

Si bien, nuestra Legislación no contempla la figura de la cadena perpetua el hecho de cometer dos o más delitos distintos y obtener de ellos sentencias del fuero común y del fuero federal, al combinarse podría obtener el culpable hasta 100 años de prisión. Lo que resulta equiparable a la cadena perpetua.

En el caso de que se volviera aplicar la pena de reclusión perpetua, a los 25 años de prisión podrá hacerse una revisión.

Postura de Latinoamérica sobre el establecimiento de la CPI

El Grupo de Río en su declaración ante la ONU en 1997, compuesto por Chile, Argentina, Paraguay, Panamá, Bolivia, Brasil, Perú, Uruguay, Venezuela, Colombia, Ecuador, México y dos miembros rotativos por Centroamérica y el Caribe: Guyana y Honduras, en dicho año.

El Grupo de Río apoyó fuertemente la creación de la CPI, pero destacó la importancia de diseñar una Corte de aceptación gene-

ral y de adhesión universal sin comprometer su eficacia.

Los Estados deberán dotar a la Corte Penal Internacional de una organización y normas de procedimiento adecuadas que aseguren el debido proceso y el respeto de los derechos de los acusados, así como la protección de las víctimas y testigos, de conformidad con los principios y normas de derechos humanos reconocidos internacionalmente. En este contexto los Estados Miembros del Grupo de Río consideramos que la Pena de Muerte no debe figurar entre las penalidades previstas en el Estatuto.

Postura de la Comunidad Económica Europea

Tal y como se esperaba el Continente Europeo no sólo respaldó el establecimiento de la CPI; sino que reiteró que los cimientos de la Unión Europea es la defensa de los derechos humanos y propuso que:

La CPI debe juzgar por propia competencia en cuestiones de admisibilidad relativas a la incapacidad o a la falta de voluntad de los sistemas nacionales para actuar en un caso que entre en su jurisdicción.

Subrayó que la Corte pudiera desempeñar su labor sin verse perjudicado por las acciones del Consejo de Seguridad.

Pero además invitó a los Estados a lograr una pronta ratificación.

Opinión de Jesse Helms Embajador de los Estados Unidos de Norteamérica para México:

Tenemos que aniquilar este monstruo. Votar en contra de la Corte Penal Internacional no es suficiente. Los Estados Unidos debieran intentar acabar con ella.

Esta Corte pretende someter a juicio la política de seguridad nacional de los Estados Unidos. ¿Pueden ustedes imaginar lo que hubiera sucedido si este Tribunal hubiera estado ya en funcionamiento durante la invasión estadounidense de Panamá? ¿O la de Granada? ¿O el bombardeo de Trípoli? En ninguno de estos casos los EEUU solicitaron el permiso de las Naciones Unidas para defender nuestros intereses. Y mientras yo siga respirando, los EEUU nunca permitirán –y repito, nunca– que sus decisiones sobre seguridad nacional sean juzgadas por una Corte Penal Internacional.⁵

Con tal postura debemos de resaltar aún más la importancia de la independencia de la Corte al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el que EEUU. tiene derecho de veto.

Se ha anunciado que no votarán en el Consejo de Seguridad la remisión de un caso a la Corte, no prestarán ningún tipo de ayuda financiera o de asistencia jurídica, no extraditarán a ningún individuo a la Corte, incorporarán en todos sus tratados bilaterales de extradición de ciudadanos estadounidenses a la Corte y negociarán sus acuerdos militares con vistas a incluir una disposición que prohíba a cada socio en estos tratados la extradición de soldados estadounidenses a la Corte.

“La CPI es de hecho un monstruo, y tenemos la responsabilidad de descuartizarlo antes de que crezca y acabe devorándonos.”

Postura de Organismos Internacionales

Cualquier estudio objetivo sobre el establecimiento de la Corte Penal Internacional, debería referirse a la gran importancia que de la colaboración de los Organismos No Gubernamentales Defensores de Derechos Humanos se obtuviera para la elaboración del Estatuto de Roma aportando para ello y sin demoras,

material documental actualizado y profundo. Tal es el caso de los Organismos que asistieron a diversas reuniones de trabajo en la SRE antes de celebrarse la Conferencia de Roma. Aunque México se abstuvo en dicha Conferencia, la labor de las ONG mexicanas es digna del mayor reconocimiento.

Un gran número de organismos internacionales realizan actualmente acciones encaminadas a la pronta Ratificación del Estatuto de Roma en todo el mundo.

Postura de la Delegación Mexicana

La postura de la Delegación Mexicana ante la ONU en la Conferencia de Roma fue una abstención, bajo los siguientes argumentos:

1. La falta de total independencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con respecto a la CPI, tomando en consideración que algún Estado miembro del Consejo de Seguridad actúe en perjuicio de cualquier otro Estado Parte de la CPI o bien; que los casos de los nacionales de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, fueran vetados.
2. Que el Estatuto definiera las garantías mínimas en el debido proceso, en forma compatible con lo que establece nuestra Carta Magna.
3. No se tipificaron en el Estatuto de Roma las armas de destrucción masiva como crímenes de guerra, tales como las armas nucleares, químicas y bacteriológicas.
La mayoría de los países miembros de la ONU consideran que debe lucharse por el desarme universal; sin embargo las grandes potencias nucleares no han mostrado voluntad para prohibir en un Tratado la creación y uso de este tipo de armas.
Cabe resaltar que tanto las armas bacteriológicas como las químicas ya se encuentran prohibidas por un Tratado en vigor, pero para ser juzgadas en la CPI tendrían que encontrarse dentro del Estatuto.
4. Por lo que se refiere al capítulo sobre crímenes de guerra, México argumentó la incorporación de una limitante en el artículo 8 del Estatuto que textualmente dice: "La corte tendrá compe-

tencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes."

Para la delegación mexicana la lista que contiene los actos de competencia de la CPI referente a los crímenes de guerra, deben considerarse independientemente de que se lleven a cabo como parte de un plan o política de Estado.

Beneficios que México obtendría si ratificara ahora el Estatuto de la Corte Penal Internacional:

1. Ser miembro de la Asamblea de los Estados Parte, que se encargará de organizar a la corte.
2. Participar en la creación del reglamento de procedimientos y pruebas.
3. Participar en el establecimiento de los elementos del crimen.
4. Definir el tipo de relación de la CPI con la ONU.
5. Establecer el presupuesto de la Corte.
6. Decidir la relación de la Corte con el Estado anfitrión.
7. Participar en la elección de los jueces.
8. Participar en la elección del fiscal.
9. Examinar las propuestas de enmiendas al Estatuto.

Resulta particularmente importante que México tome parte en los acuerdos que serán el sustento de la Corte Penal Internacional y es también la posibilidad de que el Gobierno Mexicano demuestre con hechos su buena voluntad de velar por los Derechos Humanos.

Para cualquier Gobierno corrupto y consentidor de la vulneración de los Derechos contemplados en los Tratados Internacionales y de los que él forma parte; la creación de una Corte Penal Internacional es de alto "riesgo". Sin embargo, ante la inexistencia de una Corte Penal Internacional deja a todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas en situación "más riesgosa",

pues recordemos que el Consejo de Seguridad de la ONU se encuentra facultado para establecer Cortes *ad hoc*, en el Estado que considere necesario; tal es el caso de la Ex Yugoslavia y Rwanda.

Controversias Legislativas del Estatuto con algunas Leyes Mexicanas

Para el estudio de la firma y ratificación de la aceptación de la competencia jurisdiccional de la CPI y tomando en cuenta que la Convención prohíbe las reservas, tendremos que considerar las siguientes controversias legislativas con respecto a nuestra Carta Magna y otras leyes secundarias:

Cosa Juzgada

Nuestro artículo 23 Constitucional indica que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, la CPI señala que no juzgará a nadie que ya haya sido procesado por otro tribunal, *a menos que el otro tribunal:*

1. Obedeciera al propósito de sustraer al acusado la responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la CPI; o
2. No hubiere sido instruido en forma independiente o imparcial, de conformidad con las debidas garantías procesales reconocidas por el derecho internacional, o lo hubiere sido de alguna manera que, en las circunstancias del caso, fuese incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia.

Y con ello la controversia, al fijar la posibilidad de que un mexicano sea juzgado dos veces por el mismo delito.

Imprescriptibilidad de los Delitos

Los crímenes de la competencia de la CPI no prescriben, aunque ésta no se encuentra contemplada en la legislación nacional, sería necesario hacer algunas modificaciones al Código Penal y al de Justicia Militar.

No debería ser un argumento para que México no ratifique el Estatuto.

Improcedencia del Cargo Oficial

El Estatuto señala que el cargo oficial no será impedimento para la competencia de la Corte, pero nuestros artículos del 108 al 111 Constitucionales señalan la inmunidad procesal penal para los servidores públicos de alta jerarquía.

Cadena Perpetua

El artículo 77 del Estatuto en su párrafo 1 inciso *b* establece como pena la reclusión a perpetuidad, cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado. La Legislación nacional no contempla la cadena perpetua, pero el Estatuto de Roma abre el proceso de revisión de la pena a los 25 años de cumplida ésta.

Ninguna de las anteriores controversias legislativas deben constituir algún impedimento para ratificar tan benéfico instrumento. Es fundamental que adecuemos nuestra legislación nacional con estricto apego al derecho internacional de los derechos humanos. Será necesario hacer diversas modificaciones para ratificar el instrumento, pero si hay voluntad política podremos hacerlo.

Es importante también, adecuar un mecanismo de entrega de un nacional a la CPI, así como la figura del juicio político.

El papel del Senado de la República

Para aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se requiere:

- a) Que el Estado firme y ratifique el Estatuto aceptando por ello la competencia de la Corte, o bien
- b) Por declaración depositada ante el Secretario de la ONU.

Al Senado de la República le corresponde la ratificación del instrumento, para ello sería necesario realizar un amplio estudio de los beneficios, retos y riesgos que traería para México; estudio que debiera realizarse por las Comisiones de Derechos Humanos, Estudios Legislativos y Relaciones Internacionales.

Sería de gran conveniencia y aporte que para estos estudios participaran los Organismos No Gubernamentales Defensores de Derechos Humanos, académicos, juristas destacados y con un gran valor las experiencias de arreglo a la legislación nacional de otros países que ya han ratificado dicho instrumento.

El proceso será largo, tocará la más alta sensibilidad política y abrirá el debate en dis-

tintos sectores, ratificar el Estatuto de Roma será un gran reto en la actual Legislatura del Senado de la República, difícil de lograr.

Conclusiones

1. México debe valorar que son más los beneficios que los riesgos. México debe considerar que los mexicanos estamos deseosos de justicia y paz, conscientes de ello, pero conscientes también de que el asunto que hoy tratamos tendrá diversos argumentos para no ratificar el Estatuto generado por las altas directrices políticas nacionales e internacionales, tenemos todos los deseos de justicia gran responsabilidad de luchar, hasta consumir.

PAÍSES QUE HAN FIRMADO EL ESTATUTO DE ROMA

Albania	Costa de Marfil	Hungría
Alemania	Croacia	Islandia
Andorra	Chipre	Irlanda
Angola	Dinamarca	Islas Salomón
Antigua y Barbuda	Djibuti	<i>Italia</i>
Argentina	Ecuador	Jordania
Australia	Eritrea	Kenia
Austria	Eslovaquia	Kirgyzstan
Bélgica	Eslovenia	Letonia
Bolivia	España	Lesotho
Burkina Faso	Finlandia	Liberia
Burundi	Francia	Liechtenstein
Bulgaria	Gabón	Lituania
Camerún	Gambia	Luxemburgo
Canadá	Georgia	Macedonia
Chile	Ghana	Madagascar
Colombia	Grecia	Malawi
Congo	Haití	Mali
Costa Rica	Honduras	Malta
Mauritania	Mónaco	Namibia
Nueva Zelanda	Nigeria	Noruega
Países Bajos	Panamá	Paraguay
Polonia	Portugal	Reino Unido
República Checa	Rumania	Samoa
<i>San Marino</i>	<i>Senegal</i>	Sierra Leona
Sudáfrica	Suecia	Suiza
Tadjikistán	<i>Trinidad y Tobago</i>	Uganda
Venezuela	Zambia	Zimbabue

* Los países que han ratificado el Estatuto, aparecen en cursivas.

2. La Corte Penal Internacional al entrar el nuevo milenio representa para la humanidad la posibilidad de participar en un nuevo sistema universal de justicia en la rama del derecho penal, para juzgar a los más peligrosos criminales contra el derecho humanitario.

3. La comunidad internacional no ha logrado erradicar la impunidad, muchos de los Tratados que México ha celebrado no son conocidos por nuestros jueces y a veces ni por los magistrados, es un hecho la impunidad prevalece en todo el mundo, ni la ley ha podido convartirla, tenemos que impulsar la educación en todas las edades pero debemos poner énfasis en las nuevas generaciones y predicar con el ejemplo: debemos sancionar a los criminales.

4. Debemos reconocer el gran esfuerzo que la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, los Organismos No Gubernamentales Defensores de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas han realizado.

5. Debemos estar pendientes de las acciones que la Comisión Intersecretarial creada para tales efectos, realice.

6. México debe adecuar su legislación nacional y ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Los mexicanos nos encontramos hoy en un momento paulatino de transición democrática casi invisible. No hemos alcanzado un grado digno de paz, justicia y respeto a los derechos humanos. Pero el camino esta marcado.

NOTAS

¹ Resolución del Parlamento Europeo, 12 de marzo de 1998.

² Las personas acusadas de genocidio o de uno cualquiera de los actos enumerados en el artículo III, serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte Penal Internacional que sea competente respecto a aquellas de las partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción.

³ Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado.

⁴ La corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 (Del Estatuto de la CPI), en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas.

⁵ Declaración obtenida del Centro de Información de las Naciones Unidas.

Ejército y derechos humanos en Guerrero

Maribel Gutiérrez Moreno*

Dos MESES después de la aparición del EPR en Guerrero en el acto conmemorativo del primer aniversario de la masacre de Aguas Blancas, el presidente Ernesto Zedillo, en su segundo informe, fijó la política que el gobierno federal seguiría para combatir al movimiento armado: “Toda la fuerza del Estado”.

Como acostumbra, Zedillo no mencionó al EPR por su nombre; en su mensaje habló de la violencia, y advirtió:

Perseguiremos cada acto terrorista con toda nuestra capacidad y aplicando todo el rigor de la ley. Invariablemente apegados a derecho, respetando las garantías individuales y los derechos humanos, actuaremos con toda la fuerza del Estado.

“Toda la fuerza del Estado” se ha expresado en la utilización del Ejército en operaciones de contrainsurgencia. Lo que no se ha cumplido es la segunda parte de la declaración del presidente, porque no se ha aplicado la ley ni se han respetado los derechos humanos. Desde los últimos días de junio de 1996, llegaron tropas de otras regiones del país, que se desplegaron por la sierra, La Montaña, el cen-

tro y las costas de Guerrero en cantidades nunca antes vistas.

El 18 de julio de 1996, durante una gira por la Costa Grande, precisamente donde se localiza el lugar en el que apareció por primera vez el EPR, Zedillo advirtió que no retiraría al Ejército, hasta que el EPR “entregue las armas”. Zedillo dejó claro que al grupo armado lo combatiría con el Ejército. Dijo que usaría todos los medios que le ofrece la Constitución de la República para ver por el orden interno y la paz social en el país. Los dirigentes de las organizaciones sociales esperaban que ante la reactivación de la guerrilla en Guerrero Zedillo anunciaría programas sociales e inversiones con el fin de desactivar el previsible apoyo de los campesinos a los grupos armados. Pero no fue así; sólo anunció acciones militares.

Desde entonces, el Ejército cumple una función protagónica en Guerrero, y se convirtió en principal violador de los derechos humanos en el estado, con motivo de la persecución al grupo armado. Pero no es contra el grupo armado que ha caído el peso de la persecución, sino contra la población en las zona

*Reportera del diario *El Sur*, autora del libro *Violencia en Guerrero*, La Jornada Ediciones, México, 1998.

donde hay indicios de la presencia insurgente, y ese combate se ha hecho siempre al margen de la legalidad, con violaciones a los derechos humanos y a las garantías ciudadanas como sistema. Es frecuente desde entonces el despliegue masivo de tropas en amplias zonas del territorio guerrerense, el establecimiento de patrullajes en carreteras y caminos y retenes que violan la garantía del libre tránsito, detenciones e interrogatorios ilegales a ciudadanos sospechosos de apoyar a los grupos rebeldes. También, la ocupación de poblados y la instalación de campamentos permanentes y nuevos cuarteles al margen de la ley, sin la autorización ni al menos algún aviso al Congreso del Estado.

El 28 de junio de 1996 se estableció un campamento permanente del Ejército en la comunidad de Tepetixtla, sierra de Coyuca de Benítez, lugar donde tuvo su mayor desarrollo la Organización Campesina de la Sierra del Sur (ocss), a la que pertenecían los 17 campesinos asesinados en el vado de Aguas Blancas, y a la que el gobierno vincula con el grupo armado. Desde ese campamento permanente salen tropas a ocupar los caminos de la sierra, las huertas de café, el monte, y a menudo los poblados. En el mismo año se construyó un nuevo cuartel militar en Tlapa, la principal ciudad de la región de La Montaña, y se instalaron campamentos y cuarteles en las siete regiones del estado.

Después de la masacre de El Charco, en el municipio de Ayutla de los Libres, el 7 de junio de 1998, ha sido permanente la presencia militar en la región mixteca de ese municipio entre la región de la Costa Chica y La Montaña, y ahí desarrolla operaciones en busca de presuntos guerrilleros, que han dado lugar a denuncias contra las tropas por retenes ilegales, destrucción y robo de frutas en las huertas,

intimidación, detenciones, interrogatorios y tortura.

MANIPULACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Los primeros detenidos por el Ejército acusados de eperistas fueron cuatro campesinos, vecinos de la comunidad de Yerbasantita, en la sierra de Coyuca de Benítez, miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur. Yerbasantita fue de las primeras comunidades ocupadas por las tropas, el 29 de junio de 1996. Cientos de soldados instalaron ahí un campamento, al lado del tanque que abastece de agua potable a todo el poblado, misma que contaminaron porque los soldados se bañaban adentro y pusieron en riesgo la salud de los habitantes. Desde ahí salían a buscar presuntos guerrilleros al monte, a las huertas de café, a las milpas, a los caminos, y a las faldas de los cerros.

El 10. de julio fueron detenidos Teodoro Juárez Sanchez y Ramiro Domingo Jiménez Sonora, y el 4 de julio, Gerónimo Adame Benítez y Lorenzo Adame del Rosario. Testigos de esas detenciones fueron a avisar al pueblo. Juan Adame Celis, padre de Lorenzo, se trasladó a Acapulco para preguntar por su hijo en el cuartel de la Novena Región Militar, donde le dijeron que no lo tenían y no sabían de su paradero y de ningún detenido. Los familiares, y dirigentes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (ocss), denunciaron los hechos el 6, y el caso aparece publicado en los medios a partir del 7 de julio.

La primera información que dio la Secretaría de la Defensa Nacional sobre los resultados de sus operaciones en la sierra de Guerrero estuvo llena de datos falsos. El 9 de julio, el comandante de la Novena Región Militar, ge-

neral Edmundo Elpidio Leyva Galindo, dijo que tropas del Ejército detuvieron el lunes 8 de julio en la sierra de Coyuca de Benítez a cuatro integrantes del EPR.

Los reporteros preguntaron al general Leyva Galindo sobre las denuncias publicadas, a partir de reportes de testigos que informaron que los campesinos fueron arrestados varios días antes y no el 8 de julio, y esto se probaba con las notas periodísticas que sobre el caso habían aparecido antes de ese día. El comandante de la Novena Región sólo contestó: “Únicamente estoy autorizado a leerles este boletín de prensa”.

En ese momento se descubrió la manipulación de la información, para intentar dar apariencia de legalidad a esas detenciones y ocultar el tiempo en que los cuatro campesinos estuvieron ilegalmente en manos de los militares sometidos a torturas, incluso con métodos que se creían rebasados en la historia. Los campesinos de Yerbasantita, en realidad fueron detenidos entre el 1o. y el 4 de julio, cerca de su comunidad, cuando fueron a sus potreros a buscar unas bestias que estaban en peligro por el paso del huracán Boris. Desde esas fechas, hasta el 9 de julio, fueron torturados por los soldados, tanto en la sierra como en el campo militar de Cumbres de Llano Largo, en Acapulco, y los obligaron a firmar declaraciones prefabricadas en las que aparecen los dirigentes de la ocss como jefes del grupo armado.

En su declaración preparatoria, en el Juzgado Segundo de Distrito, en Acapulco, Jerónimo Adame Benítez denunció que fue detenido por tropas del Ejército en la sierra el 4 de julio, y que los militares lo torturaron, amarrándole una piedra al cuello y sumergiéndolo en el río, para que confesara dónde tenían las armas. Dijo que los soldados lo tuvieron tres días en la sierra, y después lo trasladaron en helicóp-

tero al cuartel de Acapulco. Teodoro Juárez Sánchez y Domingo Ramiro Jiménez Sonora declararon:

Fuimos detenidos el 1o. de julio de 1996, como a las 2 de la tarde, en la sierra de Coyuca de Benítez, por elementos del Ejército Mexicano. Nos golpearon con puños y patadas, nos amenazaban con matarnos y nos ponían un arma en la cabeza. Nos amarraron las manos y nos golpeaban en el estómago. Luego nos separaron y a Ramiro lo tiraron en un hormiguero. De ahí nos trasladaron al puerto de Acapulco en un helicóptero, pero como íbamos vendados de los ojos no supimos dónde nos metieron, posiblemente en un lugar del campo militar. Ahí nos torturaron con toques eléctricos y agua gaseosa, y nos golpeaban para que aceptáramos ser culpables de pertenecer al grupo armado y de traer las armas. Y a Teodoro Juárez lo sacaron varias veces de donde estábamos y lo llevaban en helicóptero y le hacían preguntas que no podía responder por no saber nada, y lo colgaban de los pies y con la cabeza para abajo desde el helicóptero volando. A los dos nos amenazaban con matarnos o con echarnos al mar.

Fueron acusados de rebelión y de portar de armas de uso exclusivo del Ejército. Al poco tiempo se demostró que eran pasos en falso del Ejército en la persecución del EPR, porque 16 meses después fueron puestos en libertad. Ese primer caso mostró una forma de actuar que en adelante se convirtió en constante. Detenciones ilegales, torturas, fabricación de delitos, persecución mediante acusaciones falsas contra militantes y dirigentes sociales y manejo en los medios de versiones oficiales

para ocultar la verdad y con fines propagandísticos.

CÚMULO DE DENUNCIAS, LA RECOMENDACIÓN 100/97 DE LA CNDH

En un año, a partir de mediados de 1996, se presentaron en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) al menos 16 quejas por violaciones a los derechos humanos en Guerrero cometidas por efectivos del Ejército en operaciones de persecución al EPR.

La frecuencia y analogía que presentan los hechos descritos en las quejas llevaron a la Comisión a emitir la recomendación 100/97, enviada al procurador general de Justicia Militar el 20 de octubre de 1997. Los casos están clasificados por tipos de violación:

- a) detención arbitraria, lesiones y tortura,
- b) allanamiento de morada, amenazas e intimidación,
- c) desaparición forzada de personas.

En esta última clasificación se incluyen dos casos de desaparecidos, con evidencias de que fueron detenidos por militares en mayo y junio de 1997, y hasta la fecha no han sido presentados y sus familiares siguen buscándolos: el menor Fredy Nava Ríos, de 17 años, originario de El Cucuyachi, sierra de Atoyac, que se había enrolado como recluta en las filas del Ejército, y el combatiente del EPR Benito Bahena Maldonado.

Las quejas a las que se refiere la recomendación corresponden a violaciones cometidas contra comunidades completas, como Xitopontla, municipio de Ahuacuotzingo y contra las garantías de 41 personas, de las cuales

sólo dos aparecen como parte del EPR: el combatiente Rafael, que fue detenido en Zumpango del Río, el 25 de octubre de 1996, y Benito Bahena Maldonado, detenido el 24 de junio de 1997 en Acapulco. Casi todas las quejas de detenidos, torturados y desaparecidos son campesinos sin vinculación con el grupo armado, que fueron acusados a partir de señalamientos sin fundamento o de supuestas investigaciones o espionaje político enfocado contra las organizaciones sociales y de oposición.

En 1998 el hecho más destacado que involucra al Ejército es la masacre de El Charco, en el municipio de Ayutla de los Libres, donde murieron 11 personas, cinco de ellos ejecutados con disparos a corta distancia, cuando ya se habían rendido y estaban sometidos en el piso. Cientos de efectivos militares rodearon la escuela primaria de ese pueblo de la región mixteca, donde se encontraban campesinos que habían acudido a una asamblea para tratar asuntos relacionados con el mejoramiento de sus condiciones de vida, y combatientes del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), organización armada que se formó de una separación del EPR. Hubo también 27 detenidos, con los que el Ejército siguió la misma pauta que en los primeros casos.

En 1999 destacan las incursiones militares en la sierra de Ajuchitlán del Progreso, en busca de presuntos guerrilleros, y en la región mixteca colindante con Oaxaca, en Barrio Nuevo San José. Ambos muestran una novedad en el manejo de los hechos por parte del Ejército: acusa de narcotraficantes a las víctimas.

DOS MIXTECOS ASESINADOS Y DOS MUJERES VIOLADAS

En abril, soldados del Ejército Mexicano que incursionaron en la región mixteca del municipio de Tlacoachistlahuaca mataron al niño Antonio Mendoza Olivero, de 12 años, y al campesino Evaristo Albino Téllez, de 27, y violaron a dos mujeres, de 50 y 33 años de edad, en la comunidad de Barrio Nuevo San José, que forma parte del municipio indígena autónomo de Rancho Nuevo Democracia, que demanda su reconocimiento legal en el Congreso del Estado.

La ocupación militar de las comunidades mixtecas de esa zona comenzó el 19 de abril, y el 20 desaparecieron los dos campesinos cuando fueron a recoger maíz a una parcela que después estuvo varios días bajo vigilancia militar. El 21, dos mujeres, abuela y cuñada de los desaparecidos, acudieron a la milpa a buscarlos, y ahí fueron violadas por tres soldados.

Desde ese día, los hechos fueron conocidos por el agente del Ministerio Público de Ometepec y por el juez de primera instancia de esa ciudad, Víctor Manuel Suárez Navarrete. Sin embargo, dichas autoridades encubrieron a los militares, ocultando ante los familiares el homicidio de los dos campesinos durante 18 días. Los familiares, autoridades y vecinos del pueblo los dieron por desaparecidos, y los buscaron todo ese tiempo, con intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero.

Finalmente, el 7 de mayo, en las oficinas regionales de este organismo, en Ometepec, se les notificó que los dos campesinos reclamados como desaparecidos estaban muertos, y que debían recoger los cuerpos en el Servicio Médico Forense de Acapulco. Fue

hasta el 8 de mayo, después de 19 días de la incursión militar a la región mixteca y de los crímenes cometidos, cuando los familiares, con apoyo de las autoridades del municipio autónomo de Rancho Nuevo Democracia, dieron a conocer públicamente los hechos, y con ayuda de la CNDH trasladaron los cuerpos a su comunidad de origen, en La Montaña.

La versión que dieron los militares acerca de los hechos fue que los campesinos estaban en un sembradío de amapola, que atacaron con armas de fuego a los soldados, y que éstos los mataron al repeler la agresión. Sin embargo, no mencionaron el caso de las violaciones, que fueron denunciadas en la agencia del Ministerio Público de Ometepec.

El mismo 8 de mayo, los agraviados enviaron una denuncia por los asesinatos y violaciones a la Procuraduría General de la República, con las firmas de Francisca Santos Pablo, Victoriana Vázquez Sánchez, Sebastiana Téllez García y Feliciano Albino Victorino. Las familias de los campesinos muertos, las mujeres violadas y las autoridades de Barrio Nuevo San José informaron que el 19 de abril, llegaron cientos de soldados, en once vehículos, a la comunidad de San Miguel Tejalpa. Ahí acamparon y pasaron la noche, junto al Río Verde, y el 20 de abril comenzaron a desplazarse, caminando entre los cerros. Las tropas llegaron hasta Barrio Nuevo San José.

El mismo día, por la tarde, el campesino Evaristo Albino Téllez pasó a recoger al niño Antonio Mendoza Olivero, para que lo acompañara a su parcela de riego, a llevar mazorca para nixtamal, porque su familia no tenía maíz para comer. Pasaron las horas y los dos campesinos no regresaron. Sus familiares se preocuparon. El miércoles 21 de abril, la abuelita de Antonio fue a la casa de la familia de Evaristo, y pidió a una familiar de él que fue

ran a buscarlos. Las dos mujeres se dirigieron a la parcela. Llegaron hasta un lugar cercano a la milpa. Vieron que muchos militares venían bajando de los cerros, y otros soldados estaban en el lugar donde se encuentra la milpa, junto a un arroyito. Vieron que había mucha sangre regada. Las mujeres se asustaron al ver que los soldados caminaban hacia ellas. Corrieron para alejarse, pero los soldados las correataron, y las alcanzaron. Las llevaron a un lugar donde se localizan dos pequeñas casas en ruinas. Con jaloneos, y apuntándoles con sus armas, amenazando con disparar, tres militares las sometieron. Uno, le arrancó el huipil a la mayor de las mujeres, de 50 años de edad, le tapó la cara y la llevó a donde había zacate. Los soldados le amarraron las manos hacia atrás, la tiraron al suelo, le quitaron la falda y la violaron varias veces. Ahí se quedó tirada, y atada de manos, hasta que llegó la segunda mujer a desamarrarla.

La segunda mujer, de 33 años, madre de tres niños, también fue alcanzada. En el lugar donde se localizan las dos casas viejas, gritándole palabras que ella no entendía porque sólo habla mixteco, unos militares la empujaron con sus armas hasta una barranca. La tiraron al suelo, y al caer se desmayó. Cuando despertó se dio cuenta de que ya no tenía falda y que había sido violada. Se puso la falda y buscó a la otra mujer. La encontró en el suelo y amarrada. Se fueron llorando hacia Barrio Nuevo San José, a pedir ayuda. Ante la gravedad de los hechos, el temor por la ocupación militar, la desaparición de los dos jóvenes y la violación de las mujeres, las autoridades de Barrio Nuevo San José pidieron ayuda a otros pueblos, como Rancho Nuevo Democracia y Santa Cruz Yucucaní.

Las autoridades se reunieron y esperaron a que los militares se retiraran, para ir

a buscar a los desaparecidos. Tenían temor de nuevas agresiones de los soldados, porque siempre que acuden a esta región agreden a hombres, mujeres y niños, les exigen comida, les roban los animales y elotes de las milpas, y con frecuencia violan a las mujeres. Las tropas estuvieron varios días en el lugar. Cuando se retiraron, las autoridades de los pueblos, vecinos y familiares de los jóvenes desaparecidos comenzaron la búsqueda. En la parcela de Evaristo vieron que había mucha sangre salpicada en los árboles, en las piedras y en una veredita que va hacia un cerro. En la tierra encontraron rastros de sangre, y los huarches del niño, muchos casquillos de bala percutidos, unos guantes de látex manchados de sangre y un cubre boca.

El 27 de abril, las autoridades y vecinos de los pueblos solicitaron la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y la presencia de organismos no gubernamentales, para localizar a los desaparecidos. Presentaron ante el juez de primera instancia de Ometepec un recurso extraordinario de presentación de persona, pero el juez, Víctor Manuel Suárez Navarrete se negaba a recibir la queja, y sólo dos días después atendió la demanda.

Fue hasta el 7 de mayo que en la oficina regional de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero se les informó que los dos jóvenes estaban muertos, y que sus cuerpos se encontraban en el Semeño de Acapulco. El domingo 9 de mayo los muertos fueron sepultados en Santa Cruz Yucucaní, en La Montaña.

En la denuncia enviada el 8 de mayo a la PGR, los agraviados expresan:

Es injusto que los militares suban a las comunidades y no tengan respeto por las personas indígenas que sólo somos

sujetos de violencia, agresión y olvido. No podemos permitir que esta situación se repita. No es la primera vez que los militares nos agreden: el año pasado, a finales de julio, fueron balaceados y detenidos dos personas más en la comunidad de Barrio Nuevo San José.

Pidieron a la PGR que investigara los hechos, castigo a los responsables, y reparación del daño causado a las víctimas, las mujeres violadas y las familias de los dos jóvenes asesinados.

A raíz de esas denuncias, los habitantes de Barrio Nuevo San José han sido hostigados por tropas del Ejército, que regresaron a mediados de mayo.

La comunidad, por medio del comisario, Lorenzo Aguilar Tenorio, pidió que se suspendan los patrullajes de las tropas en esa área de la región mixteca, porque los campesinos tienen temor y por eso, hasta esas fechas, no habían podido sembrar sus tierras. "Que ya no suba el Ejército. Si no hay castigo a los militares por los muertos y por las mujeres que violaron, por lo menos que dejen a la gente que trabaje sus tierras, aunque ya no se haga justicia", manifestó la dirigente mixteca Hermelinda Tiburcio Cayetano, quien transmitió la petición planteada por la autoridad de Barrio Nuevo San José.

INCURSIONES MILITARES EN LA SIERRA DE AJUCHITLÁN DEL PROGRESO

En mayo de 1999, tropas del Ejército incurrieron en poblados de la sierra Madre del Sur, en los municipios de Petatlán, del lado de la Costa Grande, y Ajuchitlán y Coyuca de Catalán en la Tierra Caliente, en busca de pre-

suntos guerrilleros del EPR o del ERPI. Las operaciones militares en la sierra no arrojaron algún resultado en contra de la guerrilla. La represión afectó sólo a la población civil. Se tiene noticia del asesinato de dos campesinos, un adulto en Pizotla, el 2 de mayo, y un niño de 14 años en El Cirián, el 7. Hay dos presos, miembros de la Organización de Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán, y fueron detenidas y torturadas decenas de personas, entre ellas niños y niñas, para obligarlos a declarar sobre la presencia de guerrilleros, de los que la población local no sabe nada.

La primera incursión del Ejército en busca de guerrilleros ocurrió en Arroyo Verde, en la sierra de Petatlán, el 25 de abril, y a este poblado, localizado a unos cinco kilómetros de la costa, los militares regresaron el 9 y 10 de mayo. Después, el 2 de mayo, fue ocupada por el Ejército la comunidad de Pizotla, en lo alto de la sierra de Ajuchitlán del Progreso, cerca del Filo Mayor, donde fue asesinado Salomé Sánchez Ortiz y detenidos Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García. Después fueron sitiados once pueblos, y ocupada por el Ejército una extensa zona de la sierra, desde el Filo Mayor hacia la Tierra Caliente.

El 7 de mayo, tropas del Ejército entraron a la comunidad de El Cirián, donde asesinaron al niño Alejandro Chávez Rubi, de 14 años. En ese lugar un soldado fue herido de bala, aunque los testigos afirman que ningún campesino disparó, y plantean la posibilidad de que la bala haya salido de los mismos militares al tratar de perseguir a los hombres del poblado que corrieron a esconderse en las montañas.

Se denunció ante organismos de derechos humanos, oficiales y no gubernamentales, la ocupación militar de comunidades, con interrogatorios bajo tortura a campesinos en

Pizotla, Limón Las Trojas, El Cirián, El Algodón y El Raicero, y en otras comunidades como El Naranjo, El Potrero, La Rosa Morada, El Salto, La Hacienda de Dolores, El Tejón y El Huje los campesinos no denuncian por temor a represalias; sólo esperan que las operaciones militares y las torturas no se repitan.

Los últimos días de mayo, las tropas se encontraban en Los Guajes de Ayala, municipio de Coyuca de Catalán. Según información que ha circulado extraoficialmente, procedente de fuentes militares y de seguridad nacional, las operaciones del Ejército que peina una amplia extensión serrana están encaminadas a sacar a la población que habita las pequeñas comunidades de esa área, las que, según los militares, apoyan, protegen, y dan alimentación y cobijo a los guerrilleros.

Se pretende, según esas versiones, que los serranos “sospechosos” de apoyar guerrilleros desocupen los pueblos y se bajen a la Tierra Caliente. Muchas familias ya han sido desplazadas. Se encuentran refugiadas con familiares, en Coyuca de Catalán, Ajuchitlán, Ciudad Altamirano y otros poblados de la región calentana, donde carecen de medios de subsistencia. En la sierra dejaron sus propiedades, sus siembras de maíz y frijol, su ganado, sus huertas.

Otras familias se niegan a salir, y viven aterrorizadas por los asesinatos, detenciones y torturas que cometieron los militares, y con el temor de que el Ejército regrese y cualquier campesino pueda ser la siguiente víctima. Antes de las 10 de la mañana del 7 de mayo, llegaron 40 soldados a El Cirián, comunidad habitada sólo por cinco familias. Sin decir algo, comenzaron a disparar. Al ver a los uniformados, cuatro jóvenes campesinos, huyeron a esconderse al monte, y uno de

ellos, Alejandro Chávez Rubí, fue alcanzado por una bala.

Los soldados persiguieron a balazos durante una hora a los tres jóvenes que huyeron, y después, durante dos días, siguieron las operaciones de búsqueda en los cerros, en cañadas y cuevas de la región, con helicópteros militares artillados y con tropas a pie, que incluso dispararon granadas, según los testimonios de vecinos de las comunidades cercanas y de Belén Ortiz Gutiérrez, de 15 años, Teresa Ortiz Gutiérrez, de 11 y Lucila Harrison Santoyo, de 18 años, que se encontraban en El Cirián.

Las dos niñas y la joven con su bebé, de diez días de nacido, fueron detenidas por los soldados y presionadas, con golpes y amenazas de muerte, para obligarlas a decir que los habitantes de El Cirián comenzaron la agresión contra las tropas. La tarde del 7 de mayo las tres mujeres fueron trasladadas en helicóptero al cuartel de la 35 Zona Militar de Chilpancingo. Ahí, con presiones y golpes, fueron obligadas a declarar que en esa localidad había gente armada, “encapuchados”, presuntos guerrilleros. Después de que declararon en el cuartel y en la agencia del Ministerio Público de Chilpancingo, las dos niñas y la joven con su bebé fueron liberadas el sábado 8 de mayo.

En El Algodón y El Raicero, el 7 y 8 de mayo, fueron detenidos y torturadas ocho personas, entre ellas una mujer y los menores Noé Nuñez Gómez, de 15 años y Ravelino Nuñez Ramírez, de 16. Los campesinos Melesio Nuñez Cobos, José Santos Nuñez, Israel Nuñez Gómez, Sergio Santana Rodríguez y Abner Nuñez Gómez, informaron que fueron golpeados y detenidos por los soldados y trasladados a un campamento militar, a 400 metros de la comunidad, donde estuvie-

ron cautivos durante 24 horas, atados de pies y manos y bajo amenaza de muerte.

El 10 de mayo, ocho campesinos, entre ellos el niño de 11 años Melesio Gómez Arellano, fueron detenidos y torturados en el poblado de Limón Las Trojas, en la sierra de Coyuca de Catalán, quienes presentaron una denuncia ante la organización no gubernamental "Defensa de los Derechos Humanos", que turnó una copia a las autoridades militares de la región, con sede en el cuartel de Ciudad Altamirano. Los campesinos torturados son Aurelio García Rayo, Agustín Gómez Arellano, Máximo Arellano García, Cayetano Arellano García, entre otros.

Las operaciones militares en la sierra están ligadas a la de Pizotla, que ocurrió el 2 de mayo, donde hubo un campesino muerto y dos detenidos. Los tres son miembros de la Organización de Campesinos Ecologistas, fundada en febrero de 1998, que declaró un paro en la explotación de la madera de la sierra de Petatlán y de Coyuca de Catalán, lo que afectó fuertes intereses económicos, e incluso motivó la salida del país de la empresa Boise Cascade, la más poderosa del mundo dedicada a la madera, que se había establecido en la Costa Grande.

Uno de los fundadores de la Organización, Rodolfo Montiel, preso en la cárcel de Coyuca de Catalán primero y después trasladado a Iguala, dice que la persecución militar se ha centrado contra los ecologistas, porque los grupos que se benefician de la explotación de la madera se sienten afectados por quienes defienden los bosques, y los acusan con el Ejército de que son guerrilleros.

El comisario Leonardo Perea Santoyo presentó una queja ante la CNDH, en la que informa que el 2 de mayo los soldados lle-

garon a Pizotla y comenzaron a disparar sin motivo alguno. La autoridad del pueblo aseguró que "son campesinos inocentes", el que fue asesinado y los dos que fueron detenidos y torturados, y que están en prisión. Sin embargo, la Procuraduría General de Justicia del Estado, en un boletín de prensa del 8 de mayo, afirmó que los dos detenidos son "narcotraficantes", "eperristas" y miembros de un "grupo armado ecologista".

La Procuraduría presentó los hechos de Pizotla como un enfrentamiento de tropas del Ejército con varios individuos que resguardaban plantíos de amapola y mariguana, y que al ser interrogados por el agente del Ministerio Público "dijeron pertenecer al EPR y al grupo armado ecologista", y dedicarse a la siembra de amapola y mariguana para financiar las actividades del grupo guerrillero. Los dos presos negaron esos hechos en sus declaraciones en el juzgado.

Montiel informó que cuando llegaron los soldados a Pizotla los dos corrieron por miedo, y fueron perseguidos y alcanzados por los soldados, que los torturaron durante tres días en la sierra, y después en el cuartel del 40 Batallón de Infantería, en Ciudad Altamirano. Dijo que los militares que los torturaron, que se presentaron encapuchados y con uniforme color caqui, trataban de obligarlos a declarar que pertenecen al EPR.

El 26 de agosto, en un careo en el Quinto Juzgado de Distrito en Iguala, Los procesados Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera reconocieron a dos de los militares del 40 Batallón de Infantería que los torturaron.

Eran el capitán Artemio Nazario Carballo y Calixto Rodríguez Salmerón. En el juzgado, la defensa de los campesinos ecologistas, a cargo de la abogada Digna Ochoa, del Centro

de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, presentó pruebas de que los presos fueron torturados. Pero queda todavía como un enigma si los militares responsables de ese delito serán investigados y enjuiciados.

LOS PRINCIPALES JEFES MILITARES

Generalmente en las notas de prensa diaria, poco espacio se destina a los personajes con sus antecedentes y su trayectoria. No se ve de dónde salen los jefes militares que están a la cabeza de la contrainsurgencia. Dejamos descubierto un campo en el que podemos encontrar datos como la historia de quienes han ordenado las operaciones militares, y que ayudan a entender por qué están ahí. Es de interés público la información sobre los responsables del despliegue de tropas, de la instalación de nuevos cuarteles y campamentos militares sin autorización del Congreso del Estado, quiénes ordenan los retenes, los interrogatorios y el espionaje político, quiénes ordenaron la masacre de El Charco, el 7 de junio de 1998, donde fueron ejecutadas 11 personas, entre campesinos mixtecos, un estudiante de la UNAM y combatientes del ERPI.

El comandante de la Novena Región Militar, que abarca todo el estado de Guerrero, es un militar con antecedentes en ejecuciones y matanzas. General de división, Luis Humberto López Portillo Leal, llegó al mando de la Novena Región a finales de 1996. Antes, había estado en la zona militar de Tabasco, y desde ahí, el 3 y 4 de enero de 1994, durante los primeros días del alzamiento del EZLN, ordenó la ejecución de zapatistas que estaban en Ocosingo, Chiapas, estuvieran o no armados.

Un reportaje del periodista John Ross, publicado en *La Jornada* el 18 de abril de 1999, informa que ante un juez del Depar-

tamento de Inmigración de El Paso, Texas, el ex capitán del Ejército mexicano, Jesús Valles, declaró que desertó y pidió asilo político a Estados Unidos, porque se negó a cumplir esas órdenes del general Luis Humberto Portillo.

Datos muy precisos aparecen en la carta enviada el 10. de julio de 1999 por el subcomandante Marcos a la relatora especial de la ONU para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Asma Jahangir:

Ocosingo, días 3 y 4 de enero de 1994. Tropas del Ejército federal toman por asalto la cabecera municipal de Ocosingo, en poder de los zapatistas desde la madrugada del 10. de enero. Siguiendo órdenes del entonces general de brigada Luis Humberto Portillo Leal, jefe que fue de la 30 Zona Militar, el mayor de infantería Adalberto Pérez Nava ejecuta a cinco miembros del EZLN. El general Portillo Leal había ordenado la ejecución de zapatistas, estuvieran o no armados, la consigna era no tomar prisioneros, todos debían ser muertos (sólo debían evitar hacerlo si había prensa presente, porque eso dañaba la imagen el Ejército). El capitán segundo de infantería Leodegario Salvador Estrada ejecutó a otros indígenas zapatistas. Días después, en las oficinas de la Secretaría de la Defensa Nacional, el subteniente de infantería Jiménez Morales fue ejecutado por personal militar para responsabilizarlo del asesinato de ocho indígenas en el hospital del IMSS en Ocosingo. Toda esta información no la inventamos, la puede usted corroborar en el acta del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Oficina Ejecutiva para Revisión de Inmigración, Corte de Inmigración de El Paso, Texas, firmado por Bertha A. Zúñiga, juez de inmi-

gración de los Estados Unidos, con fecha 19 de marzo de 1999. Expediente Jesús Valles Bahena A76-804-703. Aquí, el oficial Jesús Valles Bahena narra por qué tuvo que desertarse del Ejército, después de haber sido amenazado de muerte por el coronel Bocarundo Benavidez, por haberse negado a cumplir las órdenes de ejecuciones sumarias. Junto al oficial Valles, otros oficiales se negaron a cumplir las indicaciones de asesinato. Se ignora su suerte.

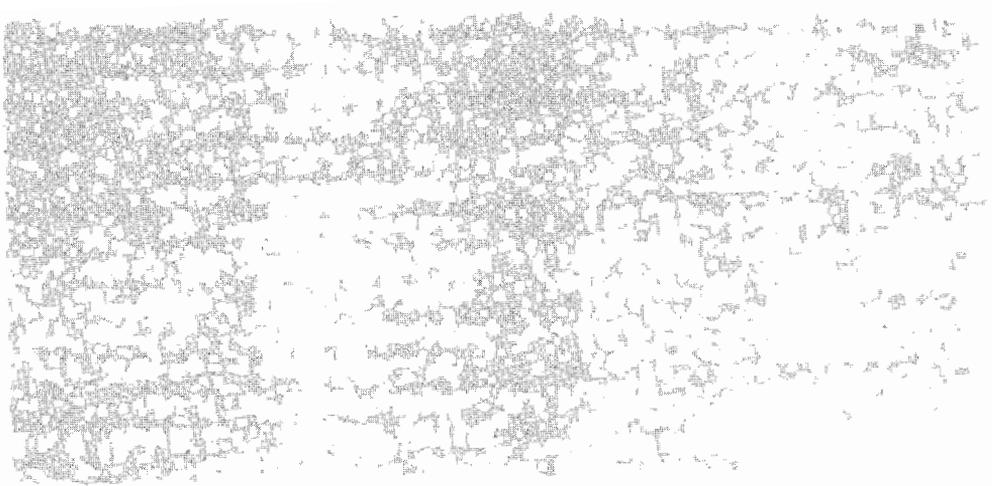
Después, el subcomandante Marcos da los nombres de lucha y civiles de 29 zapatistas, entre ellos un comandante, un subteniente, combatientes insurgentes y milicianos ejecutados en esas fechas en Ocosingo, por órdenes del general López Portillo Leal. El mismo general había estado en Guerrero, con el grado de mayor, durante la persecución a la guerrilla de Lucio Cabañas en la primera mitad de la década de los setenta.

También participó en la guerra contra la guerrilla del Partido de los Pobres encabezado por Lucio Cabañas el actual comandante de la 27 Zona Militar que comprende las costas y la sierra de Guerrero, general Alfredo Oropeza

za Garnica, quien personalmente estuvo al frente de la masacre de El Charco, el 7 de junio de 1998, y es identificado por testigos como el jefe militar que gritaba por un megáfono, dirigiéndose a los campesinos mixtecos y combatientes del ERPI que se encontraban en la escuela de la comunidad: "Salgan, perros, muertos de hambre. Salgan porque se los va a llevar la chingada."

Durante el proceso penal contra los presos detenidos en El Charco acusados de rebelión, conspiración e invitación a la rebelión, se probó que Oropeza estuvo dando las órdenes a los militares que ejecutaron a once campesinos mixtecos y guerrilleros, y por esos asesinatos no se ha enjuiciado a alguien. En todo momento, la juez segunda de Distrito, Xóchitl Guido Guzmán se encargó de cuidar las espaldas a Oropeza, protegiéndolo de ser interrogado, negando a la defensa de los campesinos presos la comparecencia de dicho jefe militar.

A más de cinco años de las ejecuciones en Ocosingo y más de uno de las de El Charco, no se ha investigado la actuación de esos militares que son, hasta la fecha, los que mandan al Ejército en Guerrero.



América

UNAM

UNAM 1999

Derechos humanos, erosión jurídica y emergencia étnica. Un Estado frente a la pluralidad de las sociedades nacionales

Juan Carlos Martínez*

PUNTO DE PARTIDA

Cuando los agentes del Ministerio Público del fuero común llegan por primera vez a tomar posesión de la Agencia de esta institución en el distrito judicial de Álvaro Obregón, con sede en Ocosingo, Chiapas, encuentran que una gran cantidad de los “ciudadanos” –esto es, sujetos de Derecho–, a quienes les corresponde atender, tienen muchas dificultades lingüísticas y culturales para hacerse entender; a su vez el propio funcionario tiene dificultades para explicar los límites de su función y los requisitos del procedimiento que se desarrolla ante su potestad. Todo lo referente a estos trámites resulta desconocido tanto para el denunciante como para el presunto responsable indígena. Para los “ciudadanos indígenas”, entendidos en su dimensión individual, la necesidad de hacerse entender es imperiosa y normalmente angustiada; sus bienes jurídicos más preciados están en juego.

Antes de su llegada, los funcionarios estatales sabían que enfrentarían este tipo de realidades, y pese a ello normalmente nunca

les preocupó adquirir los elementos lingüísticos ni culturales para comprender y “representar” a esa sociedad. Si representar a la sociedad es una de las funciones por antonomasia del Ministerio Público, juzgar en nombre de esa sociedad es la función del juez. ¿Qué pasa cuando ninguno pertenece a la sociedad que representa y a nombre de la cual juzga? Por lo menos se esperaría un interés por conocerla, ¿o será el conocimiento de la ley el único requisito necesario para los operarios del Derecho? En todo caso la urgencia de conocer a los indios no la tienen ellos... la fuerza del Estado, es decir, las reglas y el control del juego sí. Quizá, en efecto, hasta ahora la ley haya sido suficiente.

Cuando hago evidente que el Ministerio Público no es –como afirma Juventino V. Castro–, representante de la sociedad indígena, ni de ninguna sociedad, sino del Estado, estoy planteando el problema de que a una sociedad no corresponde un Estado, como supone el autor, y por tanto, las instituciones que representan al Estado no son necesariamente representativas de “las sociedades” que exis-

*Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestría en Estudios Latinoamericanos por el Instituto “Pedro de Córdoba” de Santiago de Chile. Estudios de Antropología Social en el CIESAS Sureste y Occidente de Guadalajara, Jalisco. Secretario de la Red de abogadas y abogados por los derechos de los pueblos indígenas (RADPI).

ten dentro de un territorio nacional. En otras palabras, estoy haciendo referencia al problema antropológico y jurídico de las sociedades étnicamente diferenciadas dentro de una unidad política llamada Nación y dirigida, como es en México, por un grupo particular llamado Estado.

Fracasado el modelo integracionista, podemos afirmar que no sólo un Estado no corresponde a una sociedad, sino que esto tampoco es admisible como proyecto nacional. El Estado mexicano no corresponde a “la sociedad mexicana”, porque esa única sociedad nunca ha existido ni existirá. Podríamos empezar preguntándonos a qué sociedad representa entonces el Estado mexicano y qué pasa con las sociedades que no forman parte de él, particularmente las sociedades indígenas; sin embargo iniciaremos un paso antes, preguntándonos ¿será cierto que la sociedad mexicana no es la gran familia que nos había mostrado la televisión?

LA ETNICIDAD EN MÉXICO Y EL CONCEPTO DE DIFERENCIA

El fenómeno de la etnicidad y su creciente importancia en todo el mundo, hace explícitas diferencias que antes fueron tan naturales que desaparecían ante nuestros ojos. La invisibilidad del “otro”, normalmente el *sin poder*, lo hacía no identificable, pero no lo hacía inexistente, puesto que a veces no vemos lo que existe, pero sin duda lo que vemos existe. Las diferencias étnicas ahora son conscientemente visibles y su existencia innegable. Los grupos indígenas de México son ya algo más que el albañil cuyo nombre desconozco o la sirvienta cuya ignorancia no le permite un buen dominio del español. Hoy en

día marchan, protestan, aparecen, opinan, estudian y, lo que es peor, usan palabras, razones y armas para recordarnos que son diferentes y no aceptan el lugar ni la función que se les destinó en el hogar de la gran familia mexicana.

Hemos afirmado que, aunque invisibles, sin embargo, entre la invisibilidad y la visibilidad actual hay un contraste que, en efecto, tiene que ver con esa existencia: cuando invisibles, los grupos étnicos existían, pero su existencia no se notaba, callados llegaron a resultar cómodos y en muchos caso útiles. Hoy existen pero con otra autoconciencia, con una nueva vitalidad y sobre todo (debido a una serie de factores endógenos y exógenos), existen con un poder, quizá relativo, pero sin duda interconectado en redes más amplias; un poder del que antes carecieron. Cuando hablo de su visibilidad actual, estoy diciendo que hoy existen de otra manera.

Ahora bien, esta nueva existencia visible de los indios en México lleva al Estado mexicano a asumirse oficialmente como un Estado “multicultural”. Es claro que un Estado que se asume multiétnico está admitiendo que en su interior existen grupos diferentes. Tocamos entonces una de las características fundamentales de un grupo étnico, que es la *diferencia*. Cuando hablamos de etnicidad nos estamos refiriendo fundamentalmente a este concepto, ya que sin él no existe la etnicidad. Tal como lo expresa Frederik Barth: “Los grupos étnicos persisten como unidades significativas sólo si van acompañados de notorias diferencias en la conducta, es decir, de diferencias culturales persistentes.”

Existe un buen número de etnografías del llamado grupo tseltal –los “zendales”, como fueron llamados por los primeros españoles con quienes tuvieron contacto–, que abordan

y explican una larga serie de rasgos culturales, que van desde la lengua, indumentaria, costumbres, hábitos, etcétera, hasta las mismas estructuras sociales; elementos que marcan la diferencia de este grupo respecto a otros. En este momento no voy a entrar a la definición teórica de los tseltales como un grupo étnico. Baste decir que en la región con la que estamos ejemplificando este trabajo existen por lo menos cinco organizaciones principales (el EZLN, la ARIC, dividida actualmente en tres organizaciones distintas, la ORCAO, Tsoman y Yombleg), además de un sinnúmero de otras más pequeñas (como CEMPI, Frente Pancho Villa, OCEZ-CEMPA, entre otras), todas las cuales se asumen y autodefinen como organizaciones indígenas con demandas de carácter étnico. Es decir, no sólo contemplan reivindicaciones sociales y económicas, sino que exigen, con muy diversos matices, un tratamiento diferenciado al resto de la sociedad por su condición de indígenas.

La diferencia étnica supone necesariamente dos o más grupos en relación, uno de los cuales –por lo menos– otorga a sus individuos, o a los individuos de otro de los grupos, un sentido de pertenencia o de no-pertenencia que los distingue; lo cual, según Epstein, genera identidades negativas e identidades positivas: “En el polo positivo, la identidad depende más de concepciones internas de exclusividad, y de fuerza y recursos propios; en el otro extremo la identidad no des cansa –o sólo mínimamente– en una definición propia, sino que es esencialmente impuesta desde fuera.”

Aunque fundamental, no es la diferencia por sí sola la que da el carácter étnico a un grupo determinado; por ello más adelante retomaremos otros elementos de la etnicidad. Sin embargo, para los fines del presente trabajo, la diferencia es nuestro punto de partida.

OBJETIVO Y ESTRATEGIA ¿PUEDE SER EL DERECHO ALGO MÁS QUE DERECHO?

Mi intención a lo largo de este texto es mostrar cómo un aspecto importante de una sociedad, como lo es el Derecho, está funcionando como factor representativo del conflicto étnico y de la necesidad de diferenciación. En este sentido, para los fines del presente artículo, existen dos problemas importantes: el primero consiste en preguntarnos por las diferencias que existen entre los sistemas jurídicos indígena y Estatal; el segundo estriba en conocer qué tipo de relaciones interétnicas se generan a partir de estos sistemas jurídicos.

De acuerdo a lo que planteo, el aspecto diferencial al que pondré atención es el Derecho de cada grupo y sus interrelaciones. Las principales referencias empíricas estarán basadas en mis propias experiencias como abogado litigante en distintas regiones indígenas del país, especialmente en el Estado de Chiapas, y más específicamente haré referencia a la relación establecida con indígenas tseltales de las cañadas de Ocosingo y Altamirano.

Para identificar esta diferenciación intentaré adentrarme en algunos de los discursos que los sujetos en cuestión –Estado mexicano y sus funcionarios, así como miembros de las comunidades indígenas y sujetos integrantes de algunas organizaciones indígenas, miembros de lo que podríamos denominar “movimiento indígena contemporáneo”– han venido construyendo respecto a los sistemas jurídicos que les dan identidad; asimismo, haré referencia a algunos discursos teóricos. Con ello intentaré ver la relación que estos discursos tienen con la realidad empírica, es decir con los casos y situaciones que he te-

nido la oportunidad de conocer de primera mano; ello me será útil para saber qué es lo que en efecto se está demandando desde las comunidades cuando se habla de derecho indígena, y si este Derecho, además de cumplir una función hacia el interior de la sociedad, cumple otra de diferenciación con respecto a aquellos de quienes es importante diferenciarse. Con base en ello intentaré presentar algunas hipótesis respecto al papel del Derecho en el conflicto étnico-político que se vive en el país y más específicamente en la región donde viven los indígenas tseltales de los municipios de Ocosingo, Altamirano y algunos otros del Estado de Chiapas.

UNA REALIDAD EN CONFLICTO.
¿QUIÉ DERECHO?
¿QUIÉ SOCIEDAD?

Como hemos señalado arriba, existen una serie de factores tanto al interior de las comunidades, como provenientes del exterior, que marcan un nuevo momento de la relación Pueblos indios-Estado mexicano. Entre ellos quisiera destacar algunos a partir de situaciones concretas, para después presentar un breve panorama de la situación que ordinariamente viven los indígenas tseltales de la región de Las Cañadas de la Selva Lacandona al intentar acceder a alguno de los medios de impartición de justicia a los que suelen acudir.

En el siguiente cuadro caracterizo de manera esquemática una situación legal penal, típica en la región a que nos hemos referido. He elegido esta situación con fundamento en la serie de casos de que he tenido conocimiento como abogado litigante en la región. La gama de posibilidades que describo está fundamentada, igualmente, en dicha experien-

cia, y documentada en mi registro de casos. Posiblemente este intento pueda parecer una caricatura, algo gracioso; sin embargo la práctica cotidiana muestra estas situaciones como una grave y alarmante realidad, que en algunos casos alcanza tintes dramáticos, sobre todo cuando son facciones enteras las que entran en conflicto, división y ruptura.

Utilizo como ejemplo un caso individual, pues los colectivos normalmente adquieren otra dimensión. Utilizo asimismo como criterio de diferenciación la pertenencia de los individuos a organizaciones sociales X y Y, pues como más adelante explicaré, en la actualidad hay una transición entre éstas y las comunidades de antaño como matriz de identidad étnica. Esto explica también que al referirme a las autoridades, no sólo me refiera a las autoridades comunitarias; no porque estén dejando de existir, sino porque en la mayoría de los casos cada organización tendrá sus propias autoridades paralelas.

Caso: Un tseltal perteneciente a la organización X es asaltado, en un camino lejano de la cabecera municipal por un miembro de la organización Y. Supongamos que estas organizaciones son de tendencias encontradas, aunque aun si no lo fueran la circunstancia sería similar. El miembro de X tiene las siguientes opciones de autoridades a las cuales acudir y en cada una se encuentra con posibilidades semejantes a las que describo:

En una sociedad así poco a poco se empieza a desarrollar la conciencia *ajurídica*. Diariamente nos damos cuenta que todos los sujetos que habitan esta región en algún momento se tornan víctimas y victimarios de otros. Violaciones, robos, homicidios, siembra de estupefacientes, lenocinio, despojo de tierras, daños... cualquier delito se ha vuelto moneda corriente en aquella región y tal pa-

<i>Acudir a</i>	<i>Opciones que ahí se presentan</i>
<i>Ministerio Público</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Que el M.P. no inicie la averiguación (A.P.) porque teme que la organización Y tome represalias en su contra, o porque no tiene personal para llegar a aquel lugar. • Que el M.P. saque dinero al miembro de X e inicie la A.P., pero no se realice una investigación de los hechos. • Que el caso adquiera relevancia política y la averiguación sea consignada para que el miembro de Y sea detenido
<i>Autoridad de X</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Convoca a una asamblea, en la que: a) algunos miembros sugieren detener al miembro de Y, b) otros sugieren que es mejor negociar con Y para no debilitar el movimiento, c) por último un tercer grupo sugiere acudir a las autoridades competentes. Esta discusión empieza a generar conflictos dentro de Y. • A) Si la asamblea, o los que la llevan, se inclinan por la primera opción, lo más usual es que haya una trifulca, detenidos de uno y otro lado, golpes, liberaciones; que se agraven los conflictos entre X y Y, y que la víctima del robo se quede sin su bien robado. • B) Si se opta por la segunda opción, normalmente sucede lo que señalo en el cuadro de abajo. • C) Si se opta por esta opción casi en todas las ocasiones acontece lo que señalé en el recuadro inicial.
<i>Autoridad de Y</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Normalmente la autoridad de Y piensa que todas las personas de la región deben pertenecer a su organización, por lo que tiene poca o ninguna simpatía por los militantes de X. El resultado usual es que no lo reciba, o lo reciba pero le niegue toda credibilidad. Sobra decir que esto aumenta el rencor y la división entre ambas organizaciones.
<i>Un mediador civil o estatal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada uno apela a la conciliación. En el mejor de los casos se logra reunir a los rijosos y sus agremiados. Frecuentemente dichas reuniones derivan en un pleito donde sobran insultos, burlas y desestimaciones. • Normalmente el agente estatal se retira del asunto; el civil acude a autoridades morales superiores (sobre todo eclesiales), quienes envían comunicación escrita a las autoridades de Y. Generalmente estas no responden; en otros casos responden diciendo que sancionarán al responsable (sin que haya pruebas de que lo han hecho), o bien argumentan el derecho de su agremiado de obtener recursos, dados los fines teleológicos de su lucha. • El mediador puede convertirse en defensor del miembro de X, lo que le traerá graves problemas con la organización Y, perdiendo así todo su reconocimiento ante ellos para futuros conflictos. Acudir al M.P., si éste se niega a iniciar la A.P., el mediador puede presentarse ante el Procurador, presentar una queja en la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) o interponer un Amparo. Si la CEDH no actúa, uno puede acudir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). En el mejor de los casos se puede obtener una recomendación de la CEDH o de la CNDH, o bien el "Amparo y protección de la justicia federal", con lo que el Ministerio Público iniciaría la A.P. Sin embargo suele suceder que aun iniciada, los hechos no son investigados por carecer de personal o para no correr riesgos de represalias de Y

rece que la venganza privada vuelve a ser la única vía de control delictivo, en donde como siempre, los débiles no tienen lugar. Quisiera hacer una breve referencia al proceso histórico en el que se enmarca el momento descrito arriba en forma esquemática.

Podemos decir que hasta la década de los sesenta, en general los tseltales se encontraban básicamente organizados en comunidades cerradas, articuladas en torno a un centro de poder que podía ser patronal, eclesial o dominado por los mediadores indígenas surgidos del Estado revolucionario. En los casos de delitos o conflictos originados dentro de las comunidades, normalmente existía la posibilidad de dirimir las controversias ante las autoridades indígenas, formalmente paralelas (aunque en muchos casos conscientemente toleradas) a las del Estado. También era posible acudir a las propias autoridades del Estado, si bien llegar a estas representaba una seria dificultad material.

En todo caso, dentro de las comunidades había una estructura de autoridades civil-religiosas con capacidad de dirimir controversias internas –estructura que, de alguna manera, podemos decir que subsiste en algunos casos, aunque transformada y con un peso menor–. Aquellos casos que rebasaban su competencia podían llegar ante el patrón o finquero, el sacerdote u otros intermediarios, y a su vez éstos podían encaminarlo con las autoridades formalmente competentes, las cuales –está por demás insistir–, siempre se han caracterizado por su actuación corrupta, prepotente y parcial. Más adelante volveremos a ello.

De alguna manera esta estructura garantizaba un tipo de control social y un medio legitimado de resolución de conflictos. Ahora bien, desde mediados de siglo este orden de

cosas comenzó a sufrir cambios, pero es en los años setenta que este patrón empieza a evidenciar francas alteraciones. Por un lado, la propia inserción de intermediarios indígenas, aculturados por el Estado, empieza a trastocar la estructura interna que algunos llaman tradicional. Por otra parte, la perspectiva ideológica de los indígenas católicos se modifica por una transformación del discurso eclesial en la Diócesis de San Cristóbal de las Casas; amén de la fuerte penetración de otros credos religiosos. Es en esos años cuando inicia el proceso de colonización de la Selva Lacandona, y en 1974 se realiza el Congreso indígena que da un nuevo impulso al movimiento indígena independiente y organizado para formular y exigir el cumplimiento de sus demandas. De alguna manera podemos categorizar estos hechos como parte del proceso de modernización de las comunidades indígenas.

Podemos decir que el momento cúlmen de este proceso es la rebelión del EZLN en enero de 1994. Sin embargo, es a partir de entonces cuando es más claramente observable una severa crisis del patrón de control social que existía anteriormente. En esta crisis, tanto la institucionalidad indígena como la estatal evidencian severos límites para contener a la población y garantizar una convivencia armónica al resolver los conflictos derivados de ella. Lo que es más, el número de éstos se ha visto seriamente incrementado, y ello, aunado a la presencia permanente del Ejército mexicano y al agudo divisionismo comunal, derivan en que la región viva actualmente un clima de tensión y conflictividad extrema.

Esta crisis se hace manifiesta en dos niveles de organización social legitimados por los propios tseltales: por un lado, la comuni-

dad como identidad terminal y como anterior fundamento de la convivencia, y por otro, el Estado a través de sus instituciones, agentes y en algunos casos subsidios y alianzas con otros grupos de poder local, especialmente con los terratenientes.

Por lo que toca al primer nivel, las comunidades tseltales, es factible pensar que quizá nunca fueron el cuerpo cerrado y autocontenido que muchos describieron. Sin embargo podemos decir que la comunidad formó el cuerpo principal que aglutinó a los individuos indígenas y definió su identidad. En ella se sumergían el resto de las identidades de los individuos: dentro de una comunidad todos eran campesinos, todos católicos, todos hablaron la misma lengua, todos participaron en los mismos ritos, todos veneraron a los mismos santos y antepasados. La comunidad representó y concretizó lo que Epstein denomina Identidad Terminal: aquella que “integra una serie completa de estatus, roles e identidades menores”.

En la zona tselta, esta realidad conserva cierta vigencia fuerte en las comunidades de asentamiento antiguo; por ejemplo Guaquitepec, Sibacá, Oxchuc, Bachajón. Sin embargo en las comunidades de colonización reciente, como los son las pertenecientes a la zona de Las Cañadas, podemos observar que la identidad más fuerte se ha transferido de la comunidad a la organización social. Un indígena zapatista de la comunidad de Patiwiwits está coordinado e identificado con un zapatista de La Garrucha. Sin embargo un zapatista de Patiwiwits con toda seguridad tendrá conflictos con un ariqueño (ARIC) de la misma comunidad. Paulatinamente la organización y sus líderes han ido supliendo las funciones prácticas y

simbólicas que antes recayeron en la autoridad comunal.

Aun en los lugares que podríamos llamar “tradicionales”, las variaciones religiosas, laborales y políticas hacen que la identidad comunal se encuentre subdividida; la gama de identidades posibles han roto con el paradigma de la homogeneidad y esto en muchas regiones ha generado rupturas dramáticas. La pluralidad de identidades dentro de los tseltales ha roto con los patrones previos de cohesión social. Es muy importante notar que esta pluralidad de identidades hace a los indígenas distintos entre sí, pero los hace más semejantes al resto de la compleja sociedad en la que están insertos.

Lo más grave de la crisis actual es que, al no corresponder a un territorio determinado, las organizaciones sociales crean estructuras de gobierno y principios de convivencia paralelos en un mismo territorio, originando una enorme cantidad de conflictos y controversias en los que no habrá posibilidad de determinar el principio jurídico violado, o la autoridad competente para resolver. Hay organizaciones que no otorgan legitimidad alguna al Estado y con ello no reconocen títulos de propiedad otorgados por éste, ni reconocen tampoco a ninguna autoridad que de él emane; pero otras organizaciones siguen apegadas a él y sus favores, y por tanto no reconocen derecho alguno a quienes hayan lo hayan derivado de la lucha social violenta. Esto implica que para cada individuo, a un hecho o acto jurídico corresponde una fuente de legitimidad distinta. Es lo que en derecho podríamos llamar concurso de leyes o conflicto de competencias. Entre estructuras jurídicas que ni siquiera se reconocen esto no es más que un eufemismo.

EL ESTADO DE DERECHO MODERNO. ¿UN DERECHO DE IGUALES PARA IGUALES?

Cuando hablamos de Derecho, con mayúscula, nos estamos refiriendo, grosso modo al conjunto de normas o cuerpo normativo que, mediante un proceso formal de creación, regula la vida de una sociedad. Por su parte, derecho con minúscula es la potestad o facultad de un individuo o corporación ejercida dentro del sistema de normas antes definido.

Al tratar el tema de las relaciones interétnicas esta distinción puede resultar importante. Ordinariamente, todos los derechos se encuentran dentro de un Derecho, y como antes dijimos existía la presunción de que a toda sociedad correspondía un Derecho. Cuando hablamos de un Estado multiétnico, aceptamos que existe más de una sociedad dentro de un solo cuerpo normativo, y que además este último es sólo representativo de una de las sociedades ahí inmersas. Al parecer las disyuntivas más razonables son dos:

- Crear derechos para las sociedades no representadas dentro del Derecho ya existente, o
- crear Derechos nuevos en tanto sociedades existan, formando con ellos una confederación.

En un extremo de estas propuestas estaría el dejar el Derecho como está. A su vez esta postura podría tener dos objetivos: uno, mantener a la sociedad menor integrada jurídicamente a otra; dos, incorporar a la sociedad menor dentro de la sociedad mayor. En el otro extremo estaría la escisión, crear una unidad política independiente, con un Derecho propio en tanto socialmente distinta. Entre una y otra opción existen un gran número de posibilidades de articulación, estructuración y jerarquización. También existe un gran nú-

mero de confusiones, contradicciones y ambigüedades, pero sobre todo intereses y pugnas fácticas en medio de cada posibilidad, y muchos de estos intereses y pugnas se encuentran identificados con cada una de estas opciones en su matiz extremo.

Desde hace algunos años en nombre del Estado y su seguridad, en Chiapas se ha instalado el Ejército mexicano en toda la región de la Selva Lacandona, se ha apresado a cientos de disidentes del actual sistema de gobierno, se han expulsado extranjeros que han tomado alguna posición de cara a los conflictos ahí surgidos, se han allanado cientos de domicilios, e incluso han muerto personas en el afán de “restablecer un Estado de Derecho”, que según opinión de los Gobiernos federal y estatal alguna vez existió en Chiapas.

A dos meses de haber tomado el cargo, el gobernador sustituto del gobernador interino de Chiapas, Roberto Albores, reconoció ante la Comisión Civil Internacional “que en Chiapas no hay gobernabilidad y tampoco Estado de Derecho”. El 27 de febrero de 1998 lanza una consulta para preguntar al “pueblo de Chiapas si querían paz, justicia y dignidad; según sus cuentas la mayoría de la gente responde afirmativamente, a partir de lo cual deduce que él es el elegido que reinstalará el Estado de Derecho, y lanza una ofensiva policiaco-militar en contra de todos los que no estaban a su favor, especialmente contra los denominados Municipios Autónomos, con un saldo a su favor de 9 muertos, decenas de heridos y cientos de presos. A partir de entonces Albores pregona que se había reinstalado el estado de Derecho. ¿De qué habla el gobernador cuando dice Estado de Derecho?

Durante el siglo XIX desarrollaron una gran influencia en los sistemas jurídicos naciona-

les las ideas del romanticismo, el historicismo. Con ello surge el *ius positivismo* de acuerdo al cual el pueblo y el espíritu del pueblo –noción hegeliana– son la única fuente del Derecho y esta potestad no está limitada por nada. Sin embargo, como el espíritu del pueblo no es un concepto muy tangible, tiene que ser representado por un órgano del Estado, en este caso el legislativo. Éste nunca podrá ser antijurídico pues en sí mismo está toda fuente de Derecho; desde este punto de vista, ninguna norma emanada desde ese poder podrá ser contraria a Derecho.

Desde esta perspectiva el *Estado está justificado en sí mismo porque él lleva la representación del pueblo*. Anderson nos dice que cuando surgen los Estados-nacionales en América Latina a principios del siglo XIX “son los grandes terratenientes (quienes) mantenían el liderazgo, aliados a un número mucho menor de comerciantes y de distintos tipos de profesionales... Lejos de llevar a las clases bajas a la vida política, uno de los factores que dieron impulso inicial al movimiento por la independencia... era el temor a las movilizaciones políticas de la clase baja, como los levantamientos de los indios o los esclavos negros”.

Entonces ¿a qué pueblo se refiere el principio en el que se funda el Estado mexicano? La concepción del Derecho como fruto de un pueblo, confrontada con la concepción “tradicional” indígena, en donde la idea de derecho está asociada a la comunidad, articulará a ambos en términos asimétricos. Desde la perspectiva indígena tradicional, los miembros de la comunidad descienden de un antepasado mítico; un dios tutelar que debe sostenerles para vencer a los otros grupos y a sus respectivos dioses.

De manera discursiva, los agentes del Estado mexicano dicen que todos los mexicanos

gozamos de los derechos que nuestra constitución otorga, “que somos iguales ante la ley”, “que nadie está por encima de la misma”. Todos estos lugares comunes dan la idea de que el Estado mexicano está legitimado en la voluntad de todos; sin embargo, es claro que por lo menos los grupos indígenas y me atrevería a decir que muchos mexicanos habían otorgado legitimidad al Estado no con base en los principios jurídicos del Estado moderno, como pretendidamente se ha hecho creer, sino en la creencia introyectada en el pensamiento indígena y ladino, de que el propio ladino posee “formas de vida superior y sus correspondientes de la cultura indígena, son formas despreciables propias de entes inferiores”.

Por lo que toca a la impartición de justicia, la Constitución federal afirma en su artículo 17 que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”. Aguirre Beltrán afirma que en la Ciudad de San Cristóbal de las Casas los especialistas en impartir justicia son producto y resultado de la educación que imparte la ciudad a sus miembros; no es, pues, extraño que actúen con la mentalidad que la urbe ha imbuido en ellos para que vean y defiendan la interdependencia económica que los sostiene. Imparten, por tanto, una justicia unilateral que no toma en cuenta los intereses y valores de la cultura indígena, que ignoran o torcidamente interpretan. En los conflictos que suscitan las relaciones interétnicas necesariamente toman la parte del ladino y muy raras veces la del indígena. Cuando se promueven dificultades graves entre los propios indígenas, la justicia se imparte

aplicando los cánones sin pensar ni medir factores agravantes o exculpantes que actúan en el campo desconocido de las sociedades indias cuyos patrones de conducta son tan distintos. Resultado de todo ello es la presencia permanente en la cárcel de la ciudad de un 90 por ciento de procesados indígenas; el 10 por ciento restante es de ladinos o forasteros que violaron las normas que gobiernan la urbe.

Años después de esta observación yo pregunté a un alto funcionario del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas, porqué en todos los casos en donde un indígena estaba involucrado, aun sin indicios suficientes, se presumía la culpabilidad de éste, contrariamente al principio de inocencia. “Es que ellos son muy especiales”, me respondió simple y llanamente. Hice la misma pregunta a dos subprocuradores de justicia del estado, habiendo de por medio dos casos en los que yo estaba probando la inocencia de los detenidos, y los dos argumentaron que como muchos indígenas tenían nombres iguales ellos debían consignar y ya al juez le tocaría averiguar si se trataba de la persona o no. Mientras tanto que el indio espere preso.

Cientos de indígenas se encuentran reclusos injustamente. Muchos de ellos fueron sujetos a juicios en donde nunca escucharon una palabra en su idioma, en algunos casos nunca supieron de qué se les acusaba. En los cuatro años de ejercicio profesional en aquella entidad, nunca vi que un indígena ganara un proceso a un caxlán o ladino. Lo que efectivamente está evidenciando el Estado mexicano, sobre todo a través de sus agentes locales, es que detrás del discurso del Estado moderno en donde todos los ciudadanos son iguales, se oculta una práctica de desigualdad. Los agentes locales del Estado mexicano

saben que los indígenas no son iguales, siempre han reconocido la diferencia y tampoco les ha preocupado la existencia de un Derecho paralelo al del Estado. Lo problemático estriba en que esos diferentes siempre han sido subordinados y hoy quieren dejar de serlo.

EL RETO DEL DERECHO PLURAL

Podemos afirmar que la demanda étnica de un Derecho distinto, que sea articulado al Derecho nacional en términos de igualdad, es una propuesta que parte de la negación de la desigualdad estructural asociada a un concepto racial que hacía invisibles a los indígenas en tiempos no tan lejanos, es decir, una naturalización de la desigualdad. Hasta ahí hay quienes plantean que la solución estaría en hacer que el Estado mexicano se avenga a su discurso y funcione como un Estado moderno, garantizando la igualdad de los ciudadanos y el pleno acceso de todos al sistema de impartición y procuración de justicia, es decir, un Derecho para todos.

En principio esta fue la estrategia que durante décadas intentó la política integracionista del propio Estado mexicano. Aunque sabemos que a nivel local su implementación tuvo muchas incoherencias, de igual forma no es posible negar que en este momento un planteamiento igualitarista entendido en el sentido liberal no responde a la nueva conciencia y demandas del movimiento indio contemporáneo y de la gente que participa de sus luchas. Además del acendrado carácter estatal que presenta el Estado mexicano, esto es, el problema de la dominación, característico sobre todo en regiones como Chiapas, quisiera añadir dos argumentos que hacen impor-

tante la definición de un Derecho indígena, diferenciado a la vez que ligado al Estado nacional. El primero es un argumento que, aunque parece trillado, es efectivamente vigente: existen valoraciones culturales distintas ante los bienes que el derecho tutela. En un taller que tuve a principios del año pasado con campesinos tseltales de la Región Avellanal, hacíamos el ejercicio de analizar las conductas sancionadas por el Código Penal de Chiapas y compararlas con las que son delictivas en sus comunidades, comparando asimismo la forma en que se sancionan. Si bien no encontramos diferencias que hagan inconmensurable una y otra lógica jurídica, si encontramos algunas sorpresas.

Una de ellas fue que mientras para ellos el delito de adulterio es calificado como muy grave por atentar a las bases de la convivencia comunal, en el Código ya no existe; otra es que mientras el Código impone serias sanciones a los delitos contra la libertad sexual (violación, rapto, estupro), para ellos son delitos que se resuelven con multa o matrimonio (bastando el consentimiento de los padres y no el de la ofendida). Una diferencia más significativa era que para ellos la familia del delincuente siempre es corresponsable ante la comunidad por la conducta de su familiar, sobre todo tratándose de los padres. Finalmente, también encontramos diferencias significativas en la forma de sancionar; para ellos la noción de castigo siempre está subordinada a la de reparación del daño. Por otra parte, son preferibles las sanciones que dejen huella inmediata en el delincuente a las prolongadas; la cárcel es un medio poco usado por honeroso e impráctico, normalmente ellos privilegian el trabajo comunitario y en algunos casos la vergüenza pública o la destrucción de bienes materiales; la pena máxima

es la expulsión de la comunidad. Todo ello muestra claramente que las lógicas jurídicas descansan en concepciones culturales diferentes, si no del todo, sí en relación a determinados bienes que son tutelados por el derecho.

El segundo argumento tiene que ver con las tendencias y transformaciones generales que experimentamos en el contexto actual a niveles global-local, y específicamente con la crisis del Estado nacional. John Comaroff, entre otros, afirma que la emergencia de una economía global parece estar minando al Estado-nación de tres formas: la primera, deconstruyendo las fronteras que formalmente dieron a los gobiernos un mayor control sobre la riqueza de sus naciones; la segunda, creando flujos de crédito y mercado móviles a través de la faz de la tierra, y por lo tanto dispersando la producción y la circulación de valores mercantiles; y finalmente transnacionalizando la división del trabajo y alentando o estimulando migraciones a gran escala de trabajadores a través de los límites políticos establecidos. Estos procesos están llevando a borrar lo que pueda ser descrito como una economía nacional.

Este debilitamiento de Estado también tiene dimensiones políticas entre las que podemos destacar que ha dejado de ser el único actor en la escena global. Esto ha sido evidente justamente en la rebelión zapatista, en donde observamos cómo las luchas locales se pueden librar en ahora en un plano global, y a ello contribuye que el Estado ha perdido el monopolio de control sobre los flujos de información. Aun cuando podemos observar una estrategia de repunte de este control.

Podríamos alargarnos más en esta descripción de las manifestaciones del debilitamiento del poder del Estado; sin embargo me

interesa referirme más a las consecuencias de este hecho que a sus manifestaciones. Para Comoroff, la globalización y la crisis del Estado contribuyen a generar dos procesos simultáneos y dialécticos. El primero consiste en que los gobiernos nacionales realicen esfuerzos defensivos para reafirmar su soberanía y control, al mismo tiempo que desarrollan políticas de apertura y pretenden entrar a la dinámica global. Esto nos lleva a pensar que el Estado mexicano puede pretender en este momento un Derecho igualitario sin reconocimiento de la diferenciación étnica, como parte de sus esfuerzos por mantener el control; sin embargo, al mismo tiempo no es capaz de garantizar los financiamientos que estas comunidades requieren para su desarrollo, recursos que sí les ha sido posible obtener de instancias transnacionales gracias a las oportunidades que se abren en este contexto.

El segundo proceso que describe Comoroff es justamente el de la diferencia. El exacerbado movimiento transnacional de gente y cultura ha generado una dramática afirmación de la diferencia, una explosión de identidades políticas dentro de la comunidad nacional. Los grupos indígenas mexicanos no son la excepción a este proceso global. Esperar de ellos que renuncien a la identidad particular con la que han resistido siglos de dominación justo en el momento en que se revaloran los particularismos y florece un nuevo orgullo por ser diferentes, es un anacronismo; aun cuando ellos se encuentran, como todo el mundo, en pleno proceso de complejo marcado por la incorporación de costumbres y prácticas provenientes de lo que podemos llamar "cultura global".

Hasta aquí todo parece favorable a la implantación de un sistema jurídico nacional

plural, y la formación de sistemas normativos indígenas nuevos; sin embargo en este proceso de conformación existen serios problemas que sólo quiero dejar planteados para un posterior análisis.

Si, como hemos expuesto, el movimiento indígena en México no está únicamente demandando un adecuado funcionamiento del Derecho nacional, cosa que el Estado pregona en su discurso; pero tampoco está pugnando por el reconocimiento de un Derecho indio ancestral y radicalmente distinto del que hemos conocido, entonces ¿qué Derecho está intentando implementar?

Los incumplidos Acuerdos de San Andrés establecen el reconocimiento de autoridades, normas y procedimientos para la resolución de conflictos internos, así como el reconocimiento de espacios jurisdiccionales propios. Si este sistema no es el "tradicional", ni es el de los "intermediarios" del Estado ¿a cuál sistema están haciendo referencia?

A mi juicio, se está haciendo referencia a autoridades, normas, procedimientos y espacios jurisdiccionales que no existen aún, por lo menos aún no con posibilidad de gobernar legítimamente a una región indígena. En San Andrés queda establecida la frontera, como diría Barth, esto es, un sistema jurídico distinto, pero no establecen el contenido. Esto es de suma importancia y gravedad. Por un lado es claro que no se puede forzar a que todas las comunidades asuman un sistema jurídico interno basado en un modelo propuesto por determinado grupo hegemónico. Pero por otro lado, establecer un deslinde del Estado de estas regiones puede traer –como de hecho está pasando en Chiapas– serios problemas de ingobernabilidad. ¿Quiénes son las autoridades y cuáles son las normas y procedimientos admitidos por todos los miembros

de una comunidad, región o municipio, si –como hemos dicho– la estructuración comunal se viene desvaneciendo y cediendo fuerza a la estructura de las organizaciones socio-políticas y de alguna manera el sistema “tradicional” como tal ha sido seriamente transformado y en algunos caso desplazado?

Estamos ante un momento de dolorosa transición, en donde notamos que los grupos en pugna por la hegemonía local por momentos basan su poder sobre la base del autoritarismo. Sin embargo, el acoso que sufren por parte de las fuerzas del Estado tampoco les da la posibilidad de construir una legitimidad democrática y basada en la pluralidad y los valores que a su vez demandan del Estado en crisis. ¿Cómo construir entonces ese tan buscado Derecho étnico?

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de Gobierno Indígena*, FCE-INI, México, 1991.
- ANDERSON, Benedict, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, FCE, México, 1993.
- ARIAS PÉREZ, Jacinto, “Movimientos indígenas contemporáneos del Estado de Chiapas”, en J. Arias (comp.), *El arreglo de los pueblos indios. La inalcanzable tarea de la reconstitución*, SEP, Instituto Chiapaneco de Cultura, México, 1994.
- BARTH, Frederik, *Los grupos étnicos y sus fronteras*, FCE, México, 1976.
- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, FCE, México, 1994.
- BORAH, Woodrow, *El juzgado general de indios en la Nueva España*, FCE, México, 1996.
- CASTRO, Juventino V., *La procuración de justicia*, Porrúa, México, 1994.
- COLLIER, George A., “La reestructuración de la etnicidad en Chiapas y en el mundo”, en el Documento 16 de la IWGIA, *La expulsión de comunidades en Chiapas*, Dinamarca, 1995.
- COMAROFF, Jhon L., “Ethnicity, Nationalism, and the Politics of difference in an Age of Revolution”, en *The politics of difference. Ethnic premises in a world of power*, The University of Chicago Press, EUA, 1996.
- y Jane Comaroff, *Theory, Ethnography, Historiography*, Westview Press, EUA, 1992.
- DE LA PEÑA, Guillermo, “La ciudadanía étnica y la construcción de los indios en el México contemporáneo”, en *Revista internacional de filosofía política*, núm. 6, Madrid, 1995.
- DE VOS, Jan, *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*, CIESAS-INI, México, 1994.
- , *La paz de Dios y del rey*, FCE, México, 1988.
- EPSTEIN, A.L., *Ethos and Identity, Three studies in ethnicity*, Tavistock Publications, Londres, 1994.
- GARCÍA DE LEÓN, Antonio, *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos 500 años de su historia*, 2 tomos, Ediciones Era, México, 1985.
- GAYOSSO Y NAVARRETE, Mercedes, *Persona: naturaleza original del concepto en los derechos romano y náhuatl*, Universidad Veracruzana, México, 1992.
- MAURER, Eugenio, *Los Tseltales*, Centro de Estudios Educativos, México, 1984.
- POZAS ARCINIEGA, Ricardo, “Juan Pérez Jolote, biografía de un tzotzil”, en *Acta antropológica III*, 3, México, 1948.
- RUS, Jan, “La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas, 1936-1968”, en Juan Pedro Viqueira y Jan Rus, *Chiapas, los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS, UdeG y CEMCA, México, 1995.
- SIGNORINI, Italo y Alessandro Lupo, *Los tres ejes de la vida*, Universidad Veracruzana, México, 1989.
- STEVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y Derechos Humanos en América Latina*, El Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1988.
- WILLIAMS, Brackette, “A class act: anthropology and the race to nation across the ethnic terrain”, en *Annuary Review of Anthropology*, núm. 18, EUA, 1989.



América 99

"Eclipse 98"

Una brecha hacia la democracia: la lucha india por el reconocimiento de sus derechos

Janik Amarela Varela Huerta*

El movimiento indígena en México ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años, lo que ha permitido que los indios pasen de ser considerados como un grupo marginado a ser reconocidos como actores políticos y sociales. Este proceso ha sido el resultado de una serie de factores, entre los que se encuentran el fortalecimiento de la conciencia colectiva, el apoyo de la sociedad civil y el reconocimiento de los derechos indígenas por parte del Estado.

El movimiento indígena en México ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años, lo que ha permitido que los indios pasen de ser considerados como un grupo marginado a ser reconocidos como actores políticos y sociales. Este proceso ha sido el resultado de una serie de factores, entre los que se encuentran el fortalecimiento de la conciencia colectiva, el apoyo de la sociedad civil y el reconocimiento de los derechos indígenas por parte del Estado.

EN LOS ORÍGENES, LOS PRIMIFROS, LOS QUE NACIERON AL MUNDO

En los últimos años, el tema indígena está en el centro de la agenda nacional: decires y desdecires han inspirado los indios, los antes siempre ignorados, que armados han sorprendido a la sociedad por su fuerza y su proyecto.

Como es sabido, no todos los zapatistas son indios, pero tampoco todos los indios son zapatistas armados, aunque muchas comunidades simpatizan con la propuesta política del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Luis Hernández Navarro, quien actualmente dirige la sección de opinión en el diario *La Jornada*, comenta:

La insurrección zapatista de enero de 1994 catalizó la gestación de un nuevo movi-

miento indio en el país. Sin embargo, éste tenía ya raíces previas... una serie de organizaciones etnopolíticas, agrarias, productivas o cívicas hacen la historia del movimiento indio, que tiene más de 20 años de existencia.

Los estudiosos del tema y los dirigentes indígenas reconocen en el Congreso Indígena, organizado por el Obispo de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz García, en esa ciudad en 1974, el nacimiento del nuevo movimiento indígena nacional.

Este Congreso Indígena de 1974 adquirió tal fuerza, que el gobierno respondió, a través del INI, la Secretaría para la Reforma Agraria y la Confederación Nacional Campesina, con la celebración de dos Congresos Indígenas, en 1975 y 1977, de lo que resultó

*Licenciada en Comunicación por la UNAM. Colaboradora en el Programa de Educación. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

la conformación del Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas.

Pero fue hasta septiembre de 1989, en Matías Romero, Oaxaca, que la semilla sembrada en las que parecían tierras desgastadas, floreció con la fuerza de una cosecha completa. Cientos de representantes de diferentes pueblos indios se juntaron ellos, y juntaron sus voces para exigir el respeto a sus derechos humanos y el reconocimiento de sus derechos colectivos.

Después vino la campaña 500 años de Resistencia, en 1992, cuando se celebraban con *ceremonias* oficiales los cinco siglos del Encuentro de Dos Mundos.

Durante las jornadas conmemorativas de los 500 años de Resistencia, los que se encontraron fueron los pueblos indios. El sueño bolivariano de una sola América se cumplió por instantes. Los marginados de todos los rincones del continente se encontraron, se conocieron, se compartieron y se aventuraron a querer caminar juntos.

Las organizaciones que no se asumían como indígenas, sino como campesinas, distinguieron en el apego a la identidad de sus miembros un camino, una brecha más ancha para llegar al mismo punto: el reconocimiento pleno de sus derechos como pueblos. El ser indígenas ya no sólo era una de sus características, ahora también era su bandera.

“Así llegó 1994, con la mañana del primero de enero se amanecieron las esperanzas de un nuevo movimiento indígena”, dice un corrido huasteco.

Desde la aparición del EZLN hasta hoy, el movimiento indígena está en un proceso de consolidación. Los zapatistas remarcaron su identidad como pueblos indios cuando, dirigiéndose al conjunto de la sociedad establecieron como lenguaje político las palabras de los ancianos, los que nacieron al mundo, dicen.

Desde entonces se han hecho diversos encuentros indígenas en distintas partes del país. El primero fue el Foro Indígena Nacional, en San Cristóbal de las Casas, convocado ahora por el EZLN, dentro del marco de las negociaciones para la paz con sede en el municipio de San Andrés Sakcamch'en.

UNA FIESTA DE INDIOS: LA MESA I DEL DIÁLOGO DE SAN ANDRÉS SAKCAMCH' EN DE LOS POBRES

Después vinieron los trabajos de la Mesa I del diálogo de San Andrés: Derechos y cultura indígena, donde convergieron indígenas y académicos no indígenas que estudian el tema. Como Ricardo Robles, quien fue asesor de la delegación zapatista para esta Mesa y, que comenta:

...durante el proceso se pensó desde puntos de vista muy diferentes, pero hubo un acercamiento enorme: entre los que están en el campo y los que están en la cátedra, entre los indígenas y los que no lo somos, entre los que tienen experiencia en el asunto y los que saben de él.

Diversos puntos de vista coinciden en reconocer a esta Mesa I como uno de los momentos más importantes en la historia de lucha de los Pueblos Indígenas en México.

En ella estuvieron presentes los y las principales dirigentes indígenas de casi todas las etnias que existen en nuestro país, había quienes eran invitados-asesores de una de las partes, el EZLN o el Gobierno Federal, pero había también los que encontraron en ese espacio la tribuna correcta para explicar sus demandas.

Acompañándolos y aprendiendo estaban los especialistas, quienes también tenían la función de asesorar a una de las partes.

Todos juntos debatieron sus propuestas. Los asesores gubernamentales y los asesores zapatistas encontraron diferencia en el discurso pero similitud en las propuestas. Se estaban debatiendo los términos de un nuevo pacto social entre pueblos indios y gobierno.

Para sorpresa del Gobierno Federal sus asesores apoyaban las propuestas emanadas de la discusión con los invitados de la delegación zapatista, o reconocían la carencia de argumentos que pudieran rebatir la viabilidad de las alternativas planteadas por el movimiento indígena nacional.

Para Francisco López Bárcenas,

...lo que los miembros de los pueblos indígenas de México resolvimos –en San Andrés– fueron dos aspectos fundamentales para nuestro futuro: reclamar al gobierno mexicano nuestro reconocimiento pleno como colectividades con autonomía. Esta decisión fue respaldada por los propios pueblos indígenas en la Consulta sobre Derechos y Cultura Indígena, del gobierno federal, y ha sido ratificada en las asambleas nacionales del Congreso Nacional Indígena y sus similares en los estados.

Al estancarse las pláticas de paz, por el incumplimiento gubernamental pactado en San Andrés, el cuerpo de asesores zapatistas y los representantes indígenas se volvieron a encontrar.

En octubre de ese mismo año la Ciudad de México recibió por primera vez, desde el inicio del conflicto armado, la visita de un miembro del EZLN, la Comandante Ramona

que estaba asistiendo al Congreso Nacional Indígena, un espacio que aún está en construcción y que aglutina a la mayor parte de las organizaciones indígenas o de indígenas.

Como comenta Luis Hernández Navarro:

El zapatismo no inventó la lucha indígena pero le dio una dimensión nacional, estimuló su crecimiento, unificó muchas de sus corrientes, ayudó a sistematizar sus experiencias y planteamientos, arrancó al Estado el compromiso de hacer reformas constitucionales profundas, modificó los términos de la relación con la sociedad no india y facilitó la construcción de una plataforma organizativa relativamente estable.

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

El 16 de febrero de 1996 se firmaron en San Andrés cuatro documentos conjuntos, EZLN-Gobierno, que plasmaban los resultados de los debates de la Mesa y Derechos y cultura indígena.

El primero de estos documentos consiste en un pronunciamiento conjunto sobre la necesidad de establecer un nuevo pacto entre los pueblos indios y el Estado, y las características que éste debe de tener. El segundo contiene una serie de propuestas conjuntas de alcance nacional, que el Gobierno Federal y el EZLN enviarían al Congreso de la Unión. El tercero establece un conjunto de reformas para Chiapas. El cuarto, y último, es un texto firmado por las partes en las que se añaden a los tres primeros documentos algunos puntos que no fueron incorporados a ellos inicialmente.

Estos compromisos y propuestas representan un enorme paso para el movimiento y los pueblos indígenas, pero abarcan sólo una parte de sus demandas. Sin embargo, el hecho de que los pueblos indios puedan figurar, como sujeto de derecho, en la Carta Magna significa el saldo de una deuda histórica.

Ninguna de las Constituciones que han regido a nuestro país, hasta hoy, reconoce plenamente y como está planteado en los Acuerdos de San Andrés, a los pueblos indios.

Así por ejemplo, Jorge Sayeg en su libro *El nacimiento de la República Federal Mexicana* asegura que en el acta constitucional de la República Mexicana de 1824 se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la Federación y tribus de indios; y explica la falta de contexto de esta disposición que, por cierto, fue copiada textualmente del artículo 183 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, en donde el Estado reconoció estatus jurídico a los indígenas, aun bajo su tutela.

Todas las constituciones o proyectos de ellas siguieron la misma línea. Y esta situación quedó consolidada con la Constitución Federal de 1857 que tiene su fundamento en una visión eminentemente individualista y homogénea, descartando con ello todo reconocimiento a los pueblos indios como tales.

Francisco López Bárcenas comenta a este respecto que:

La política de negación de la población indígena y la ignorancia de sus derechos no era un hecho circunstancial o aislado, junto con ella se impulsaron leyes y políticas que atentaban contra su patrimonio, especialmente sus territorios, de por sí ya fragmentados, sus expresiones so-

cioculturales y sus formas específicas de organizar su vida social.

Así como los constituyentes han excluido lo indígena, todos los regímenes de nuestro país han transgredido el desarrollo de estos pueblos.

En el artículo 27 de la Constitución de 1917, aquella que resultó de una revolución cuyas bases sociales y milicianos eran en su mayoría indios, la territorialidad indígena es manejado bajo los conceptos jurídicos de ejido o comunidad agraria que no siempre corresponden con sus propias formas de organización.

Asimismo, reconoce al municipio como el detentador del poder local, prohibiendo cualquier forma de organización local distinta a éste, lo mismo que la existencia de un poder intermedio entre el poder municipal y los gobiernos estatales o federales. Siendo éstas dos últimas cosas lo que limita en la actualidad los derechos políticos de los pueblos indios, repartidos arbitrariamente en diferentes municipios.

No fue sino hasta 1989, cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo dependiente de la Naciones Unidas (ONU), invitó al gobierno mexicano a reconocer y ratificar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Como consecuencia de esto, el Gobierno Federal promovió reformas al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas en sus seno y hacer efectivos sus derechos.

Pero, explica López Bárcenas:

El reconocimiento que se hace en esa norma es como componente de la pluralidad cultural de la nación, y sólo de manera indirecta se puede establecer la con-

sideración de los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

Con lo que queda insatisfecha la demanda indígena.

Abunda:

...lo mismo sucede con al fracción séptima, párrafo segundo, del artículo 27, reformado por decreto el 6 de enero de 1992, en el cual se establece que la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas, reduciéndolos entonces a minorías...; en términos coloquiales, la Constitución Federal pone, la ley reglamentaria de ella dispone, mas sin voluntad política de los gobernantes todo se descompone.

Es por esto que los Acuerdos de San Andrés son defendidos de tal manera por el movimiento indígena. En ellos quedan recogidos y fundamentados los principales conceptos que definen su identidad.

Comenzando por la definición de pueblos indios plasmada en dichos Acuerdos, la primera que es respaldada por los mismos indígenas, dice:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización o antes que se establecieron las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Esta definición es fundamental, puesto que él ella queda reconocido que los pueblos

indios son sujeto de derecho. Esto significa que se reconocen derechos colectivos como:

a) La libre determinación autodeterminación, que es para los pueblos como la libertad para los individuos, pero interna, es decir, es autonomía. Javier Rúperez en su libro *Constitución y Autodeterminación* explica que la libre determinación tiene dos vertientes: la externa y la interna.

En la primera se reconocen las capacidades de un pueblo para secesionarse de un Estado y formar otro, o anexarse a uno ya establecido, esto también es nombrado como soberanía y no es lo que reclama el movimiento indígena, ni lo que el gobierno mexicano reconoció en San Andrés.

En su vertiente interna, la libre determinación es ejercida dentro de un mismo Estado, por distintos pueblos que pactan de manera libre y voluntaria la forma en que los pueblos ejercerán sus derechos dentro del Estado. A esto se le llama autonomía y es la demanda central del movimiento indígena, es también un derecho que reconocieron el EZLN y el Gobierno Federal en San Andrés.

Así, en el primer caso, la soberanía, se busca destruir la casa o por lo menos abandonarla para formar otra donde vivir y formar una familia aparte; en el segundo, la autonomía, lo que se persigue es modificar esa casa para que todos quepamos en ella. Esto último es lo que los pueblos indígenas de México reclaman.

b) Derechos políticos. que se refieren a la capacidad que tiene los pueblos indígenas para organizar su gobierno interno de acuerdo a como ellos lo decidan y participar en los órganos de representación nacional a través de sus propios mecanismos, "lo que implica el reconocimiento al derecho de remunicipalización de sus territorios basándose en sus propias necesidades."

Se trata pues, de que tanto el padre como los demás hermanos de la familia reconozcan a los indígenas como hermanos, los dejen ejercer sus derechos y obligaciones; tanto entre ellos, como ante el resto de la sociedad, respetando su derecho a ser diferentes.

c) Derechos económicos, que reconocen las formas en que los indígenas se organizan para la producción. Además validan la exigencia de que el acceso al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, "entendidos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación", sea de manera colectiva y en apego a las normas internas de los pueblos.

Otro derecho económico reconocido en San Andrés es el de que "el Estado garantizará un acceso equitativo a la distribución de la riqueza", lo que en términos reales significa que los gobiernos deberán consultar a los pueblos indios para el diseño de la política económica nacional, en los rubros en los que pudieran verse afectados.

d) Derecho de impartición de justicia, que reconoce los sistemas normativos tradicionales y convalida su aplicación con la condición de que se respeten los derechos humanos, las garantías individuales y en particular la dignidad e integridad de las mujeres.

e) Derecho de acceso a la justicia, que garantiza el acceso pleno de los pueblos indios a la jurisdicción del Estado. Esto es, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a los indígenas, deberán tomarse en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, además tendrán todo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de sus lenguas y sus culturas.

f) Derechos culturales, que se refieren a la necesidad de preservar y enriquecer las lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren la cultura e identidad indígena. Además reconoce la capacidad de los pueblos indígenas para adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

g) Derechos educativos, son derechos culturales en lo específico pero son considerados autónomos por la importancia que tiene la educación institucional en los pueblos indígenas y

el papel que ha desempeñado. En los Acuerdos se propone que las autoridades educativas federal, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas definan y desarrollen programas educativos de contenido regional en donde se contemple la herencia cultural.

h) Protección a migrantes, en donde el Estado se compromete a impulsar programas específicos de protección a los derechos de indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Todos esos derechos acordados en San Andrés están ya reconocidos para muchos pueblos a nivel internacional, de hecho, los instrumentos jurídicos internacionales han servido al movimiento indígena como herramientas.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA RELACIÓN

En el fondo, el significado de los Acuerdos de San Andrés es la refundación del Estado. Es decir, se está planteando la construcción de una nueva relación entre Estado-Pueblos Indios y entre Pueblos Indios-Sociedad.

Este hecho fue reconocido por las partes y se establecieron los principios básicos, incluidos también en los Acuerdos, que deberán normar esta nueva relación.

El pluralismo, entendido como el respeto a las diferencias; la sustentabilidad, asumida como el respeto a los recursos naturales de los pueblos indios; la integralidad; la participación, tanto del estado como de las comunidades y pueblos indígenas a través de sus tradicionales instancias; y la libre determinación, ejercida en la autonomía de los pueblos indígenas.

EL MUNDO COMO EJEMPLO Y JUSTIFICACIÓN

Desde años, los pueblos indígenas vieron en las instancias internacionales una alternativa que ayudara a impulsar el cambio interno. Las instancias internacionales encontraron en los pueblos indios el interlocutor más marginado, más vulnerable, pero más dispuesto a la paz. Le herramienta de lucha de ambos es la palabra y al encontrarse la hicieron florecer. El 16 de diciembre de 1966 la ONU aprobó los Pactos Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, documentos en los que se concreta el reconocimiento de los pueblos indios como sujetos de derechos.

Dos décadas más tarde, el 7 de junio de 1989, se aprobó en Ginebra el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

Éste es el documento base con el que se trabaja el tema de derechos indígenas. Por un lado, el gobierno lo firmó en 1990 convirtiéndolo así en ley suprema de la nación, en apego a lo que establece el artículo 133 de nuestra Constitución que concede estatuto de ley suprema a todo pacto firmado con otros Estados.

Así también, los pueblos indios reconocen plasmadas favorablemente en él muchas de sus demandas históricas.

Magdalena Gómez, especialista en el tema, comenta los principios básicos contenidos en el Convenio 169:

El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales; la participación efectiva de estos pueblos en la toma de decisiones que les

afectan; y el establecimiento de mecanismos y procedimientos adecuados para dar cumplimiento al Convenio de acuerdo a las condiciones de cada país.

Explica que en los Acuerdos de San Andrés están contenidos los principales conceptos jurídicos de este Convenio, los derechos políticos, civiles, sociales, culturales y económicos que reconocen los zapatistas y el gobierno federal. Porque este pacto internacional fue, en parte, la base para los asesores e invitados por ambas partes para la discusión y conclusiones de los trabajos en la mesa del diálogo.

Además de este Convenio, está en construcción una propuesta de Declaración Universal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas para ser aprobada por los países miembros de la ONU; en cuya elaboración participó uno de los principales teóricos indígenas del país, el abogado mixe Floriberto Díaz.

LA PROPUESTA DE LEY COCOPA

A la firma de los Acuerdos de San Andrés, en febrero de 1996, le siguió la elaboración de una propuesta de ley que reflejará el espíritu de lo acordado por las partes.

Esta tarea fue asumida por la Comisión de Concordia y Pacificación que, en diciembre de ese mismo año, entregó borradores finales a las partes en conflicto.

Los zapatistas aceptaron la propuesta íntegra y el gobierno federal, por su parte, redactó un documento con 29 observaciones agrupadas en cuatro ejes temáticos: libre determinación, derechos de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades de conformidad con sus usos y costumbres, explotación colectiva de los recursos natura-

les y derechos de las comunidades indígenas para tener sus propios medios de comunicación.

Mientras las pláticas siguen estancadas, y con ellas, el reconocimiento constitucional de los Acuerdos de San Andrés, el movimiento indígena anuncia:

Que estamos levantados. Andamos en pie de lucha. Venimos decididos a todo, hasta la muerte. Pero no traemos tambores de guerra sino banderas de paz. Queremos hermanarnos con todos los hombres y mujeres que al reconocernos, reconozcan su propia raíz.

Investigaciones Legislativas



Binomio

Sociedades de gestión colectiva

Alejandro Ruiz Robles*

ANTECEDENTES

La Ley Federal del Derecho de Autor publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996 (LFDA) establece la facultad que tienen los autores y titulares de derechos conexos, así como sus causahabientes, para formar sociedades de gestión colectiva (SGC).

Las personas legitimadas para formar parte de una SGC podrán: *a)* optar libremente por afiliarse a ella o no; *b)* elegir entre ejercer sus derechos patrimoniales en forma individual, por conducto de apoderado o a través de la SGC,¹ no obstante cuando hayan otorgado mandato a las SGC, no podrán efectuar el cobro de las regalías por sí mismas, a menos que lo revoquen; y, *c)* pertenecer a una o varias SGC, de acuerdo con los derechos patrimoniales que ostenten.² Por su parte, las SGC tienen prohibido: *d)* intervenir en el cobro de regalías cuando los socios elijan ejercer sus derechos en forma individual respecto de cualquier utilización de la obra o bien hayan pactado mecanismos directos para dicho cobro; *e)* imponer a los socios la obligación de

gestionar por ellos la totalidad de las modalidades de explotación de la obra, la totalidad de la obra o la producción futura de obras; y, *f)* restringir en forma alguna la libertad de contratación de sus socios.

Sociedades existentes: Toda vez que las SGC son la única forma de asociación reconocida por la LFDA, las sociedades de autores o de artistas intérpretes o ejecutantes constituidas conforme a la Ley Federal de Derechos de Autor del 21 de diciembre de 1963 tuvieron la posibilidad de ajustar sus estatutos considerando lo previsto para las primeras dentro de los 60 días hábiles siguientes a la publicación de la LFDA.³ Adicionalmente, con la publicación del Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor (RLFDA), se prohíbe al Registro Público del Derecho de Autor (RPDA) el registro de documentos nuevos de sociedades de autores que no hicieron los ajustes previstos en el párrafo anterior.

Legislación aplicable: Resultan aplicables a las sociedades de gestión colectiva los siguientes ordenamientos: *a)* Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) del 24 de diciembre

*Licenciado en Derecho, egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana y nombrado árbitro por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

de 1996; b) Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor (RLFDA) del 22 de mayo de 1998; c) Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento, del 27 de diciembre de 1993 y 8 de septiembre de 1998, respectivamente;⁴ d) Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSA);⁵ y e) Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ejercicio de los derechos patrimoniales: Los autores, titulares de derechos conexos, causahabientes, ya sean nacionales o extranjeros, podrán elegir entre ejercer sus derechos patrimoniales en forma individual, por conducto de apoderado⁶ o a través de una scc.⁷

CONCEPTO

La scc es una persona moral de interés público que, sin ánimo de lucro, se constituye bajo el amparo de esta Ley con el objeto de proteger a autores y titulares de derechos conexos tanto nacionales como extranjeros,⁸ así como recaudar y entregar a los mismos las cantidades que por concepto de derechos de autor o derechos conexos se generen a su favor.⁹

FINALIDAD

La scc tiene por finalidad la ayuda mutua entre sus miembros, debiendo para ello basarse en los principios de colaboración, igualdad y equidad.

REQUISITOS PARA CONSTITUIR UNA SCC

Para constituir una scc se deberá considerar lo siguiente:

Clasificación: Los interesados podrán asociarse tomando como base la siguiente clasi-

ficación: a) Ramo o categoría de creación de obras; b) Categoría de titulares de derechos conexos; y c) Modalidad de explotación en los casos que concurren en su titularidad varias categorías de creación de obras o de titulares de derechos conexos y siempre que la naturaleza de los derechos encomendados a su gestión así lo justifique.

Solicitud: Para constituir una scc se deberá solicitar por escrito al Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA), anexando los siguientes documentos: a) Proyecto de acta constitutiva y estatutos de la sociedad; b) Lista de socios iniciales; c) Catálogos de obras para ser administradas por la sociedad, de haberlos; y d) Escrito bajo protesta de decir verdad respecto de los datos presentados por los solicitantes.

Trámite: Presentada la solicitud al INDA, éste contará con 30 días para analizar la documentación exhibida y verificar que se ajusta a lo establecido en la legislación. Si el INDA determina la existencia de omisiones subsanables, prevendrá al solicitante para que las corrija en un plazo de 30 días, pudiendo éste prorrogarse a petición fundada hasta por 90 días. De no desahogar la prevención, la solicitud se tendrá por abandonada.

El INDA resolverá en los siguientes 30 días a que haya admitido la solicitud o se hayan subsanado las prevenciones.¹⁰

Una vez autorizada, el INDA ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Autorización: El INDA autorizará la constitución de la scc, atendiendo a lo siguiente: a) Que los estatutos se ajusten a lo establecido en la LFDA; b) Que de la información se desprenda que la scc reúne las condiciones necesarias para asegurar la transparente y eficaz administración de los derechos, cuya gestión

le va a ser encomendada; y, c) Que su funcionamiento favorezca los intereses generales de la protección del derecho de autor, de los titulares de los derechos patrimoniales y de los titulares de los derechos conexos en el país.

Constitución de la scc: El solicitante protocolizará los estatutos ante notario público dentro de los siguientes 30 días a que haya sido autorizada la solicitud, teniendo un plazo similar para inscribir el acta y los estatutos en el RPDA. El RPDA deberá inscribirla en los siguientes 30 días.¹¹

Desechamiento de la solicitud: En caso de que el INDA deseche la solicitud por considerar que no reúne los requisitos previstos conforme a la legislación, quien haya solicitado la autorización podrá: a) interponer recurso de revisión en contra de la resolución del INDA que deseche la solicitud, contando para ello con un plazo de quince días a partir de que surta efecto su notificación. El recurso se presentará ante el INDA y será resuelto por su superior jerárquico;¹² y b) de confirmar la resolución del INDA que desechó la solicitud, se podrá interponer juicio de amparo ante el Juez de Distrito en Materia Administrativa que corresponda, contando para ello con un plazo de quince días a partir de que surta efecto su notificación.

ESTATUTOS

Los estatutos sociales de la scc deberán contener: i. *Denominación.* La denominación deberá incluir la mención de “Sociedad de Gestión Colectiva” o su abreviatura “scc”; ii. *Domicilio;* iii. *Objeto.* A efecto de garantizar la protección de los autores, titulares de derechos conexos y sus causahabientes, deberá: a) Precisar las modalidades de explotación a que estará conferido el ejercicio del derecho

patrimonial; b) Cuidar de la protección de los derechos morales y ejercer los derechos patrimoniales de sus miembros; c) Negociar en los términos del mandato respectivo las licencias de uso de los repertorios que administren con los usuarios y celebrar los contratos respectivos; d) Supervisar el uso de los repertorios autorizados; e) Recaudar para sus miembros las regalías provenientes de los derechos de autor o derechos conexos que les correspondan y entregárselas previa deducción de los gastos de administración de la Sociedad, siempre que exista mandato expreso; f) Recaudar y entregar las regalías que se generen a favor de los titulares de derechos de autor o conexos extranjeros, por sí o a través de las sociedades de gestión que los representen, siempre y cuando exista mandato expreso otorgado a la sociedad de gestión mexicana y previa deducción de los gastos de administración; g) Promover o realizar servicios de carácter asistencial en beneficio de sus miembros y apoyar actividades de promoción de sus repertorios; h) Recaudar donativos, así como aceptar herencias y legados; y i) Las demás que les correspondan de acuerdo con su naturaleza y que sean compatibles con las anteriores y con la función de intermediarias de sus miembros con los usuarios o ante las autoridades; iv. *La duración de la sociedad;* v. *Las clases de titulares de derechos comprendidos en la gestión.* Mencionar la rama o categorías de creación cuyos autores y titulares representen o la categoría o categorías de titulares de derechos conexos que la integran;¹³ vi. *Las condiciones para la adquisición y pérdida de la calidad de socio;* vii. *Los derechos y deberes de los socios;* viii. *Los órganos de gobierno.* La asamblea general de socios es el órgano que gobierna la scc; ix. *El órgano de administración.* El órgano de administración tendrá las siguientes obligaciones: a) Respon-

sabilizarse del cumplimiento de las obligaciones de la sgc; *b*) Responder civil y penalmente por los actos realizados por ellos durante su administración. También serán responsables con los que los hayan precedido, de las irregularidades en que éstos hubiesen incurrido si conociéndolas, no las hubiesen denunciado a la asamblea general o a la autoridad competente; *c*) Entregar a los socios la copia de la documentación correspondiente al informe anual de las cantidades que haya recibido de cada uno de los socios; de las cantidades que por su conducto se hubiesen enviado al extranjero; *y*, de las cantidades que se encuentren en su poder, pendientes de ser entregadas a los autores mexicanos o de ser enviadas a los autores extranjeros. En cualquier caso, incluyendo la lista de los miembros de la sgc y los votos que correspondan; *d*) Proporcionar a la autoridad competente la información y documentación que se requiera a la sgc conforme a la Ley; *e*) Apoyar las inspecciones que lleve a cabo el INDA; *y f*) Las demás a que se refieran la LFDA y los estatutos de la sgc; *x*. *El procedimiento de elección de los socios administradores*. No podrá excluirse a ningún socio de la posibilidad de fungir como administrador; *xi*. *El órgano de vigilancia*; *xii*. *El patrimonio inicial y los recursos económicos previstos*; *xiii*. *El porcentaje del monto de recursos obtenidos por la sociedad*. Este porcentaje se destinará a: *a*) La administración de la sociedad; *b*) Los programas de seguridad de la sociedad; *y c*) Promoción de obras de sus miembros; *xiv*. *Las reglas a que han de someterse los sistemas de reparto de la recaudación*. Las reglas se basarán en el principio de otorgar a los titulares de los derechos patrimoniales o conexos que representen, una participación en las regalías recaudadas que sean estrictamente proporcional a la utilización actual, efectiva y comprobada de sus obras, actua-

ciones, fonogramas o emisiones; *y xv*. *Transitorios*.

ASAMBLEA GENERAL DE SOCIOS

La Asamblea General podrá ser de dos tipos: Ordinaria y Extraordinaria.¹⁴

i. Asamblea General Ordinaria. Esta Asamblea se reunirá por lo menos dos veces al año, debiendo convocarse por: *a*) El órgano de administración; *b*) El órgano de vigilancia; *y c*) La autoridad judicial. En los siguientes casos:¹⁵ 1. Cuando el 33 por ciento de los socios que integren la sgc lo hayan solicitado a los órganos de administración o vigilancia *y éstos se rehusaren hacer la convocatoria o no la hicieren dentro del término de quince días desde que hayan recibido la solicitud; y* 2. Cuando un socio lo haya solicitado a los órganos de administración o vigilancia *y éstos se rehusaren a hacer la convocatoria o no la hicieran dentro del término de quince días desde que hayan recibido la solicitud, previo traslado de la petición a los órganos de administración y vigilancia;*¹⁶ *y ii. Asamblea General Extraordinaria*: Esta Asamblea se reunirá en los siguientes casos: *a*) Lo convoque el órgano de administración por sí o a petición de un tercio del total de votos de los socios; *y b*) Lo convoque el órgano de vigilancia; *iii. Convocatorias*. La convocatoria para las asambleas generales, tanto ordinarias como extraordinarias, deberá hacerse por medio de la publicación por una sola vez en el *Diario Oficial de la Federación* *y por dos días consecutivos en dos de los periódicos de mayor circulación, con una anticipación no menor de 15 días a la fecha señalada para la reunión. Durante este tiempo estará a disposición de los socios en las oficinas de la sgc, el informe de las cantidades que haya recibido cada uno*

de los socios, de las cantidades que por su conducto se hubiesen enviado al extranjero; y, de las cantidades que se encuentren en su poder, pendientes de ser entregadas a los autores mexicanos o de ser enviadas a los autores extranjeros. No podrán adoptarse acuerdos que no figuren en el orden del día. La convocatoria deberá contener la orden del día y será firmada por quien lo haga; iv. *Quórum para Asambleas Generales Ordinarias*. a) Primera convocatoria: Deberá estar reunido por lo menos el 51 por ciento de los socios que integren la sgc y las resoluciones serán válidas cuando se tomen por la mayoría de los votos presentes; y b) Segunda convocatoria: Se expedirá y publicará en la misma forma una segunda convocatoria, expresando que la primera no pudo celebrarse por falta de quórum, debiéndose celebrar en un plazo no menor de diez días contados a partir de la primera y únicamente resolverá sobre los asuntos indicados en la orden del día, con cualquiera que sea el número de votos representados; v. *Quórum para Asambleas Generales Extraordinarias*. a) Primera convocatoria: Deberán estar reunidas por lo menos las tres cuartas partes de los socios que integren la sgc y las resoluciones se tomarán por la mitad de los socios que integren la sgc; y b) Segunda convocatoria: Las decisiones se tomarán siempre por el voto favorable de los socios que representen por lo menos la mitad del número de socios que integren la sgc; vi. *Características específicas de la votación*. a) Se deberá establecer el mecanismo idóneo para evitar la sobrerrepresentación de los miembros; y, b) El régimen de voto para la exclusión de socios será el de un voto por socio y el acuerdo deberá ser del 75 por ciento de los votos de los asistentes a la Asamblea.¹⁷

FACULTADES DE LA SGC

Las sgc podrán ejercer los derechos confiados a su gestión y hacerlos valer en toda clase de procedimientos administrativos o judiciales. Los socios podrán otorgarle a la sgc poder general para pleitos y cobranzas para que presente, ratifique o se desista de demandas o querellas a su nombre. Dicho poder deberá contar con cláusula especial para presentar querellas o desistirse de ellas.¹⁸

En cuanto a los extranjeros residentes fuera del país, se estará a lo establecido en los convenios de reciprocidad.

OBLIGACIONES DE LA SGC

Son obligaciones de la sgc: i. Intervenir en la protección de los derechos morales de sus miembros; ii. Aceptar la administración de los derechos patrimoniales o derechos conexos que les sean encomendados de acuerdo con su objeto o fines; iii. Celebrar por escrito todos los actos, convenios y contratos que celebren con: a) los autores, titulares de derechos patrimoniales o los titulares de derechos conexos; y b) los usuarios de las obras, actuaciones, fonogramas, videogramas o emisiones de sus socios; iv. Inscribir ante el Registro Público del Derecho de Autor dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, celebración, elección o nombramiento, lo siguiente: a) Acta constitutiva y estatutos; b) Normas de recaudación y distribución; c) Contratos que celebren con usuarios; d) Contratos de representación que tengan con terceros de la misma naturaleza, nacionales o extranjeros; e) Actas y documentos mediante los cuales se designen los miembros de los organismos directivos y de vigilancia, sus administradores y apoderados; f) Mandatos que otorguen

los miembros de las sociedades de gestión colectiva a favor de éstas; y g) Poderes para pleitos y cobranzas con cláusula especial para presentar querellas o desistirse de ellas que les hayan sido otorgados; v. Dar trato igual a todos los miembros; vi. Dar trato igual a todos los usuarios; vii. Negociar el monto de las regalías que corresponda pagar a los usuarios del repertorio que administran y, en caso de no llegar a un acuerdo, proponer al INDA la adopción de una tarifa general presentando los elementos justificativos; viii. Rendir a sus asociados, anualmente, un informe desglosado de las cantidades que cada uno de sus socios haya recibido y copia de las liquidaciones, las cantidades que por su conducto se hubiesen enviado al extranjero, y las cantidades que se encuentren en su poder, pendientes de ser entregadas a los autores mexicanos o de ser enviadas a los autores extranjeros, explicando las razones por las que se encuentren pendientes de ser enviadas. Dichos informes deberán incluir la lista de los miembros de la sgc y los votos que le correspondan; ix. Entregar a los titulares de derechos patrimoniales de autor que representen, copia de la documentación que sea base de la liquidación correspondiente;¹⁹ x. Formular anualmente su presupuesto de gastos atendiendo al porcentaje del monto de recursos obtenidos por la sgc, que ésta haya establecido en sus estatutos; xi. Tener a disposición de los socios y de los usuarios, las listas con el nombre de los derechos patrimoniales que representen y, en su caso, informar a los socios sobre el monto de las regalías cobradas en su nombre o que se encuentren pendientes de ser liquidadas; y xii. Liquidar las regalías recaudadas por su conducto, así como los intereses generados por ellas, en un plazo no mayor de tres meses, contados a partir de la

fecha en que tales regalías hayan sido recibidas por la sgc.

DENUNCIAS

Cualquier socio podrá denunciar por escrito los hechos que estime irregulares en la administración de la sgc ante el órgano de vigilancia. Dicho órgano deberá mencionarlo en sus informes a la asamblea general y formular, acerca de ellos, las consideraciones y propuestas que estime pertinentes.

Los miembros de la sgc que representen cuando menos el diez por ciento podrán denunciar ante el INDA, a efecto de que éste exija a la sgc cualquier tipo de información y ordenará inspecciones y auditorías para verificar que cumplan con las disposiciones en materia de derechos de autor, atendiendo a lo siguiente: i. El órgano de administración deberá rendir los informes que requiera el INDA²⁰ en los siguientes plazos: a) tres meses para el caso de existir incumplimiento en las obligaciones que conforme a la legislación tiene la sgc o existiere un conflicto entre sus socios que la dejara acéfala o sin dirigencia y en consecuencia, se afectara el fin y objeto de la misma en detrimento de los derechos de los asociados; y b) treinta días para los demás casos; ii. El INDA podrá realizar visitas de inspección para verificar que la sgc cumpla con sus obligaciones; iii. A través de acuerdo por escrito, el INDA podrá ordenar auditorías a fin de verificar la situación financiera y contable de la sgc; en caso de que de la información proporcionada o de la visita practicada se desprendan probables violaciones en el manejo y distribución de los recursos de la sgc o de sus miembros; iv. Las auditorías serán practicadas por el INDA a cargo de la sgc y se llevarán a cabo en días y horas hábiles e incluso,

en los casos que exista justificación, el INDA podrá autorizar que se practiquen en días y horas inhábiles; v. La sgc, a través de quienes designe, deberán proporcionar los libros y demás documentación que se les requiera con motivo de la diligencia; y vi. Al concluir la auditoría, las personas comisionadas elaborarán un informe sobre los resultados que se deriven de la diligencia, el cual será evaluado por el INDA a fin de determinar las medidas que procedan.

La persona que denuncie en forma temeraria hechos que den lugar al inicio de un procedimiento de revocación de autorización de una sgc será responsable de los daños y perjuicios causados.

REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN

Si el INDA, de oficio o a petición de parte, se percata de que la sgc ha incumplido las obligaciones establecidas en la LFDA o existe un conflicto entre los socios por virtud del cual, ésta puede quedar acéfala o sin dirigencia y en consecuencia, pueda llegarse a afectar su fin y objeto en detrimento de los derechos de los socios, el INDA apercibirá a la sgc para que lo subsane o corrija en un plazo máximo de tres meses. De no hacerlo, el INDA podrá revocar la autorización.²¹

BIBLIOGRAFÍA

Para el desarrollo de este trabajo fueron consultadas las siguientes leyes:
Ley Federal de Derechos de Autor del 21 de diciembre de 1963.
Ley Federal del Derecho de Autor.
Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor.
Ley de Inversión Extranjera.
Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera.

Ley General de Sociedades Mercantiles.
Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
Ley de Propiedad Industrial.

NOTAS

- ¹ Los miembros de una sgc cuando opten porque ésta realice los cobros a su nombre, deberán otorgarle un poder general para pleitos y cobranzas.
- ² Para tal efecto, deberá considerarse la modalidad de explotación que tiene por objeto la sgc, atendiendo a la categoría de creación de obras (ejemplo: musicales) o de titulares de derechos conexos (ejemplo: intérpretes).
- ³ La LFDA inició su vigencia el 23 de marzo de 1997 y el término para modificar a las sociedades de autores venció el 13 de junio de 1997
- ⁴ En lo referente a su constitución.
- ⁵ En lo conducente a las reglas para convocatorias y quórum de las asambleas.
- ⁶ Son apoderados, aquellas personas físicas que ejercitan derechos patrimoniales a cargo de uno o varios autores, titulares de derechos conexos o sus causahabientes, y las cuales están previamente autorizadas por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.
- ⁷ No prescriben a favor de la sgc y en contra de los socios los derechos o las percepciones cobradas por ellas.
- ⁸ En el caso de percepciones o derechos para autores del extranjero se estará al principio de reciprocidad.
- ⁹ La sgc deberá celebrar por escrito todos los actos, convenios y contratos con: i) los autores, ii) los titulares de derechos patrimoniales, iii) los titulares de derechos conexos, iv) otras sgc. v) usuarios de las obras, actuaciones, fonogramas, videogramas o emisiones de sus socios.
- ¹⁰ De no resolver el INDA, se entenderá la resolución en sentido negativo al promovente (4o. RLFDA).
- ¹¹ La sgc podrá utilizar cualquier denominación siempre que cuente con la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores y no cause confusión con otra sgc.
- ¹² Conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, resolverá la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Adicionalmente, será conveniente esperar la publicación de los manuales

de organización y procedimientos del INDA (véase Cuarto Transitorio del RLFDA).

¹³ Deberá estar a la categoría de creación de obras (literarias; musicales; dramáticas; danza; pictóricas o de dibujo; escultórica y de carácter plástico; caricatura e historieta; arquitectónica; cinematográfica y demás obras audiovisuales; programas de radio y televisión; programas de cómputo; fotográfica; obras de arte aplicado; de compilación) o de titulares de derechos conexos (intérpretes o ejecutantes; editores de libros; productores de fonogramas; productores de videogramas; organismos de radiodifusión).

¹⁴ Salvo lo señalado para la rendición del informe económico anual del cual conoce la Asamblea General Ordinaria, ni la LFDA ni el RLFDA hacen referencia a algún otro asunto que deban conocer en forma expresa alguna de las Asambleas.

¹⁵ Estos supuestos se dan, tomando como base lo establecido en los artículos 172, 181, 183, 184 y 185 LGS y atendiendo a lo establecido en los artículos 206 LFDA, 124 i y 125 RLFDA.

¹⁶ Para que proceda tal situación, se debe estar en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) cuando no se haya celebrado ninguna asamblea durante dos ejercicios consecutivos.

b) cuando las asambleas celebradas durante ese tiempo no se hayan ocupado de discutir, aprobar o modificar el informe anual desglosado de las cantidades que cada uno de sus socios haya recibido, las cantidades que por su conducto se hubiesen enviado al extranjero y las cantidades que se encuentren en su poder, pendientes de ser en-

tregadas a los autores mexicanos o de ser enviadas a los autores extranjeros. (Cabe mencionar que esto se resulta de armonizar lo dispuesto en los artículos 203 del RLFDA y 185 y 181 de la LGS.)

c) El nombramiento de los miembros de los órganos de administración y/o vigilancia.

d) La determinación de los emolumentos correspondientes a los miembros del órgano de administración y/o vigilancia si no fueron establecidos en estatutos.

¹⁷ Tal pareciera que por el número de votos que se requiere para expulsar a un socio y atendiendo a lo establecido en la LGS, esta Asamblea debiera considerarse extraordinaria, sin embargo, en virtud de que ni la LFDA ni el RLFDA la denominan de alguna manera, existe la posibilidad de que sea en cualquiera de las dos Asambleas.

¹⁸ La SCC únicamente podrá ejercitar aquellos derechos cuya administración o gestión se le hubiese conferido expresamente. En caso de omisión respecto de alguna de las modalidades de explotación, el autor o el titular del derecho conservarán su ejercicio.

¹⁹ El derecho a obtener la documentación comprobatoria de la liquidación es irrenunciable.

²⁰ En tanto no se dicte resolución definitiva que resuelva el fondo del asunto, los requerimientos de informes, las prácticas de visitas de inspección y de auditorías no serán recurribles.

²¹ La SCC podrá interponer recurso de revisión o juicio de amparo conforme a lo señalado en el punto IV, inciso vi.

El papel de las entidades de fiscalización superior ante el fraude y la corrupción

Diputado Francisco Antonio Ordaz Hernández*

TEMA CENTRAL de la XVI Reunión Mundial de las Entidades de Fiscalización Superior, celebrada a finales de 1998 en la Ciudad de Montevideo, Uruguay, fue “La Prevención y Detección del Fraude y la Corrupción”. Preocupados los países participantes por prevenir y atacar este flagelo que corroe Gobiernos y Sociedades en todo el mundo, que cruza fronteras sin respetar soberanías, que socava las instituciones democráticas y que perjudica principalmente a los más pobres. Los Auditores de más de 150 países celebraron prolongadas reuniones en las que 70 Entidades de Fiscalización Superior presentaron 130 ponencias describiendo sus experiencias individuales, aportando elementos de una gran valía que contribuyeron a estimular el debate, permitiendo la obtención de una serie de recomendaciones para ser aplicadas por los responsables de la fiscalización de los recursos públicos.

Coincidieron en aceptar que la corrupción se presenta en diferentes grados bajo todas las formas de Gobierno, más aún, no solamente surge en el ámbito público sino en todas las esferas de la sociedad, no hay nin-

gún país en este momento en que el tema de la corrupción no esté en la mesa. Hace algunos años era un asunto del que no era posible hablar abiertamente como ahora se hace. Es urgente atacar este mal que como un cáncer afecta a la sociedad, por lo que se busca reducirlo hasta donde sea posible. El fraude, el soborno, la corrupción, el lavado de dinero... son conceptos que preocupan a las entidades de fiscalización superior en el mundo, tal parece que las rebasan, por ello, la lucha debe ser permanente y vigorosa. Por lo que se requiere establecer una nueva estrategia de coordinación de esfuerzos en donde se involucren y responsabilicen directamente sociedad y gobiernos.

Cada vez las Entidades de Fiscalización Superior tienen una mayor dificultad para detectar actos de corrupción y estimar su impacto financiero, debido a que la pérdida del estado no necesariamente se refleja en los registros contables o los informes financieros de la entidad pública. Aunque existen algunos indicadores estadísticos que apuntan a una probable relación entre diversos in-

*Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRI, integrante de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

dices de finanzas públicas y niveles de corrupción percibidos. Hay quien opina que las leyes y reglamentaciones, conjuntamente con una adecuada vigilancia para asegurar su control y cumplimiento, pueden tener un efecto disuasivo sobre el fraude y la corrupción. Sin embargo, para ello también sería necesario que las Entidades de Fiscalización Superior fomenten su selección de recursos humanos sobre la base de integridad, capacidad; pero sobre todo, contar con un código de ética para los Auditores.

Entendemos que la corrupción pública conduce a un desperdicio de recursos, reduciendo el crecimiento económico y la calidad de vida, socavando la credibilidad de los gobiernos y limitando su eficacia. Al tratar este tema no podemos dejar a un lado el contexto socioeconómico de la población, ya que la injusticia social, la pobreza y la violencia entre otros conceptos, están a menudo vinculadas a la corrupción, lo que hace prácticamente imposible aislar este problema del conjunto.

Consideramos que las tradiciones, los principios y valores de un país inciden sobre la naturaleza de la corrupción, si bien los órganos de fiscalización poco pueden hacer por modificar el tejido de la sociedad, sí pueden influir sobre los enfoques aplicados para combatir este problema. Por ello, las Entidades de Fiscalización propondrán mediante una acción concertada, una gran campaña tendiente a crear una nueva cultura que rechace el desperdicio y reconozca la honestidad, la responsabilidad y la utilización racional y transparente de los recursos públicos.

Ejemplos de áreas de la actividad pública que son particularmente vulnerables a la corrupción son: Recaudación de Impuestos y otras fuentes de ingresos; Administración de Adquisiciones y Contratos; Concesión de Subsidi-

dios; Permisos y Licencias; Contratación y Administración de Personal; Aduanas; Procesos de Privatización...

La lucha contra el fraude y la corrupción debe presentarse como una iniciativa nacional a largo plazo, que deberá ser sostenible; no resulta factible prometer que se lograrán progresos irreales en un periodo breve, las Entidades de Fiscalización Superior pueden y deben esforzarse en crear un entorno adverso a este tipo de actividades.

De acuerdo con la declaración de Lima de 1977, las Entidades de Fiscalización Superior coincidieron; en que deben ser independientes y contar con mandatos adecuados que les permitan contribuir con eficacia a la lucha contra el fraude y la corrupción. Acordando que en lo posible las Entidades de Fiscalización Superior deben considerar lo siguiente:

1. Procurar un adecuado nivel de independencia financiera y operativa, y una apropiada amplitud de cobertura de auditoría;
2. Asumir un papel más activo en la evaluación de la eficiencia y eficacia de los sistemas y control financiero, de los programas gubernamentales y un seguimiento riguroso de las recomendaciones del órgano fiscalizador;
3. Concentrar los programas de auditoría en aquellas áreas y operaciones proclives al fraude y la corrupción, desarrollando indicadores eficaces para identificar áreas de alto riesgo de fraude;
4. Crear medios eficaces para la divulgación pública de los informes de auditoría y otra información pertinente, mediante el establecimiento de una buena relación con los medios;
5. Elaborar informes de auditoría oportunos, que resulten comprensibles y fácilmente utilizables por parte del usuario;
6. Considerar el establecimiento de una cooperación más estrecha y un mayor intercambio de información con organismos nacionales e internacionales que combatan la corrupción;
7. Intensificar el intercambio de experiencias sobre fraude y corrupción con otras Entidades Fiscalizadoras;

8. Alentar el establecimiento de procedimientos de administración de personal para el servicio público, que permita seleccionar, retener y motivar empleados honestos y competentes;
9. Alentar el establecimiento de directrices más amplias para las declaraciones patrimoniales y financieras de los empleados y funcionarios públicos, y supervisar su cumplimiento como parte del proceso permanente de auditoría;
10. Utilizar el código de ética propuesto por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras INTOSAI (por sus siglas en inglés), para fomentar niveles éticos más elevados, así como la creación de un código de ética nacional o local para la función pública;
11. Estudiar el establecimiento de un sistema adecuado, publicitado para la recepción y procesamiento de denuncias públicas sobre irregularidades observadas, y
12. Proseguir los trabajos relativos al fraude y la corrupción, a través de comités y grupos de trabajo que permitan involucrar a la sociedad y al Gobierno bajo un marco normativo más amplio.



América 99

"AVE FENIX"

Juarez 2000

Federalismo

Federalismo y mercado*

Jonathan Rodden**

Susan Rose-Ackerman***

Si FUNCIONAN deficientemente, las instituciones públicas pueden impedir el crecimiento económico y el desarrollo. En un esfuerzo por entender este fenómeno, economistas y científicos políticos han comenzado a concentrarse en la conexión entre instituciones políticas y desempeño económico. En la vanguardia de este movimiento están los académicos de la nueva ciencia económica institucional (NIE).¹ Ellos enfatizan la importancia de seguros y predecibles soportes políticos para los mercados.² El éxito de los sistemas avanzados de mercado es, en parte, una función de las estructuras institucionales que reducen la incertidumbre de la interacción del mercado y fomentan la inversión –incluyendo derechos de propiedad claramente definidos y reforzados, una ley de contratos confiable y reglas de control del tercer sector.³ Países menos desarrollados se han encontrado a menudo con la dificultad de crear o sostener estas estructuras.⁴ Para promover los mercados y el crecimiento, las instituciones políticas deben com-

prometer al estado, de manera confiable, a proteger los mercados.⁵ El estado tiene que ser poderoso aunque limitado. Por un lado, tiene que ser bastante fuerte para asegurar a los actores económicos que él puede imponer contratos y derechos de propiedad. Por otro lado, tiene que convencerlos de que no hará exigencias confiscatorias.

Un académico NIE, Barry Weingast, afirma que “un federalismo protector del mercado” (MPF)⁶ permite a los políticos hacer un compromiso único y confiable al mercado.⁷ Junto con sus colaboradores, él argumenta que el control descentralizado sobre la economía por medio de gobiernos subnacionales dentro de un mercado común, impide que el gobierno central restrinja los mercados. Los gobiernos subnacionales están también limitados debido a que compiten con otros gobiernos por las fuentes variables de ingresos. Weingast explica que bajo ciertas condiciones, un equilibrio federal protector del mercado puede ser autoimpuesto. Es decir,

* Derivado de un artículo más extenso, escrito por los mismos autores, intitulado “¿El federalismo preservó el mercado?”, en *Vanderbilt Law Review*, núm. 83 (1997), 1521-1572. Trabajo traducido del inglés por John Mill Ackerman y Luis Alonso Gerena Carrillo.

** Ph. D. Candidato en Ciencias Políticas, Universidad de Yale.

*** Profesora de Leyes y Ciencias Políticas del Henry L. Luce, Universidad de Yale.

es posible mantener limitadas a las autoridades gubernamentales porque ellas asumen incentivos para vivir de acuerdo con ellos.

El presente artículo es una crítica del federalismo protector del mercado. Primero nosotros resumimos el modelo de Weingast y separamos sus declaraciones positivas y normativas. Argumentamos que el modelo carece de características institucionales importantes que, si se incluyen, afectarían sus predicciones. En la segunda sección, preguntamos si el MPF puede solucionar de hecho “el dilema político fundamental de un sistema económico”. En la tercera sección, preguntamos si el MPF es sustentable como un equilibrio político bajo el cual un gobierno federal confiablemente se limita a proveer bienes públicos de manera semejante a un mercado común: la imposición de un contrato y una moneda estable. Nosotros argumentamos que un gobierno central fuerte pero limitado como el que requiere el MPF puede ser muy difícil de mantener. La sección final se dirige a los asuntos normativos. Algunas veces, los economistas del desarrollo apelan a la descentralización y desregulación radicales en nombre de la eficiencia, y el modelo MPF parecería apoyar sus argumentos.⁸ Nosotros cuestionamos la utilidad del MPF como una guía para una reforma institucional, y sugerimos que puede exagerar más que mejorar algunos importantes impedimentos institucionales para el desarrollo.

EL FEDERALISMO PROTECTOR DEL MERCADO

Lo que busca un federalismo protector del mercado es proporcionar una estructura institucional para mitigar un dilema fundamen-

tal: con el propósito de que los mercados prosperen, el estado tiene que ser fuerte aunque limitado. El concepto de federalismo protector del mercado amplía y modifica concepciones anteriores del federalismo⁹ al agregar varias condiciones. William Riker¹⁰ determina a un sistema político como federal si posee tres características:

1. una jerarquía de gobiernos tal que dos niveles de gobierno gobiernen el mismo país y personas;
2. un radio de acción de autoridad diseñado de tal manera que cada nivel de gobierno sea autónomo en su propia, bien definida esfera de autoridad, y
3. una garantía de autonomía para cada gobierno en su propia esfera de autoridad. Para determinar a un federalismo protector del mercado, Weingast y sus colaboradores agregan cuatro condiciones adicionales. Ellos estipulan que
4. Los gobiernos subnacionales tengan autoridad primaria sobre la economía dentro de sus jurisdicciones, que
5. se asegure la variabilidad de bienes y factores de un lado a otro de las jurisdicciones subgubernamentales por medio de un gobierno nacional que tenga la autoridad de vigilar el mercado común, que
6. los empréstitos y la participación en los ingresos intergubernamentales se limite de tal modo que todos los gobiernos encaren fuertes limitaciones presupuestarias, y que
7. la asignación de autoridad y responsabilidad tenga un grado institucionalizado de duración tal que no pueda ser alterada por el gobierno nacional unilateralmente o bajo las presiones de gobiernos subnacionales.¹¹

Weingast argumenta que estas condiciones adicionales le dan al federalismo su cualidad de proteger el mercado y solucionan el “dilema fundamental”, al construir un estado que es limitado pero capaz.. El estado está limitado, y son confiables sus promesas de que no hará confiscaciones porque ningún nivel de autoridad política tiene un monopo-

lio sobre la potestad normativa. El gobierno federal restringe agudamente a la potestad normativa, y las subunidades están impedidas de implicarse en regulaciones confiscatorias ineficientes, por el hecho de que tienen que competir entre ellas por las fuentes variables de ingresos. El gobierno central aún juega un papel importante porque él tiene que proporcionar bienes públicos nacionales con externalidades interjurisdiccionales –si se delegan solamente a las subunidades, tales bienes serían suministrados de forma ineficiente. Él tiene que vigilar el mercado común, inspeccionar la política monetaria,¹² y cumplir otras funciones que los estudiosos del federalismo fiscal generalmente asignan al gobierno federal.¹³

Nuestra crítica comienza explicando por qué será improbable cumplir simultáneamente todas las condiciones del modelo. Las líneas jurisdiccionales que separan los niveles de gobierno en modernos sistemas federales son raramente bien definidas, y usualmente es un error considerar que alguna unidad jurisdiccional pueda ser autónoma. Es casi imposible para una constitución federal asignar claramente cada una de las tareas de gobierno a unidades jurisdiccionales específicas. Las constituciones son guías pobres para la distribución efectiva de autoridad gubernamental, la cual, en las federaciones modernas, normalmente es un resultado contingente, altamente condicionado, que surge del conflicto y la cooperación intergubernamental.

Las condiciones adicionales de Weingast son también muy difíciles de cumplir. Casi nunca los gobiernos subnacionales tienen autoridad primaria sobre la regulación económica. Líderes políticos nacionales y subnacionales así como grupos de participación

con agendas redistributivas, tienen incentivos para tratar de centralizar ciertos tipos de regulación económica. Sin embargo, si el gobierno central realmente no admitiera una regulación económica substantiva, ¿podría también carecer de la habilidad para vigilar el mercado común y proporcionar otros bienes públicos nacionales? Similarmente, el empréstito intergubernamental y la coparticipación de ingresos son hechos cotidianos en la mayoría de los sistemas intergubernamentales, y es difícil llevar a cabo fuertes reducciones presupuestarias.

La última condición es quizá la más importante y difícil de cumplir. Estipula que existen circunstancias institucionales o sociales que mantienen la cualidad de la federación de proteger el mercado. Más que proporcionar un modelo general para enfrentar la última condición, Weingast, en cada caso que él discute, presenta tres historias determinadas por contextos muy diferentes. Sin embargo, esta última condición es centralmente importante. Si no se enfrenta, el federalismo protector del mercado fracasa. La durabilidad y confiabilidad de la descentralización y, por tanto, la habilidad del federalismo para proteger los mercados y facilitar el crecimiento, dependen de factores que son externos al modelo MPF. Debido a que prescinde del mecanismo institucional que se requiere para producir durabilidad no especificada, el modelo MPF ignora muchos problemas importantes.

¿EL FEDERALISMO COMPETITIVO LIMITA A LOS LÍDERES SUBNACIONALES?

Weingast argumenta que, puesto que los líderes de unidades políticas en un sistema po-

lítico descentralizado tienen que competir por fuentes variables de ingresos, ellos están impedidos de imponer una regulación que debilite.¹⁴ “La estructura federalizada, a través de las fuerzas de la competencia interestatal, limita de manera efectiva el poder de las unidades políticas separadas para extraer plusvalía de la ciudadanía”.¹⁵ Bajo este acercamiento, si algún estado intentara imponer regulaciones costosas, los propietarios de capital y trabajadores igualmente se moverían a otras jurisdicciones que ofrecieran ambientes más amigables a la inversión. Weingast argumenta que sólo sobrevivirán aquellas restricciones económicas por las cuales los residentes estén dispuestos a pagar.¹⁶

La presión localizada en los líderes políticos desde la competencia por fuentes variables de ingresos es innegable, pero las demandas políticas se convierten en resultados políticos a través de instituciones políticas que pueden favorecer sistemáticamente las preferencias políticas de ciertos grupos. Si los líderes políticos responden a inversionistas altamente variables o a coaliciones distributivas menos variables, depende en gran medida de la naturaleza de las relaciones de responsabilidad institucional.

En un MPF puro, por su puesto, los argumentos a favor de la demanda son todo lo que importa. Las decisiones en su propio interés de los propietarios de factor variable promueven la eficiencia como en un mercado competitivo, y el que se interponga en su camino es castigado severamente por la lógica del mercado. Las instituciones políticas locales y estatales son irrelevantes. Similarmente, no son importantes las metas de los líderes políticos estatales. Todos tienen que optar por políticas eficientes o, como hay fuga de capital y trabajo, existe el riesgo de

empobrecer al estado. En un MPF que funcione satisfactoriamente, las metas de los políticos son de poca importancia porque el mercado intergubernamental limita su comportamiento.

Aunque coincidimos con Weingast en que el estado y los líderes locales no pueden ignorar las exigencias de los propietarios de capital variable, nosotros argumentamos que él va muy lejos. Un modelo MPF puro fracasa en sus aseveraciones sobre las instituciones políticas y las metas de los políticos. En modelos más realistas, los líderes políticos no necesitan responder solamente a las amenazas de fuga. Las relaciones de responsabilidad política son mucho más complejas. En una democracia, por ejemplo, los líderes electos tienen que responder no sólo a amenazas de fuga,¹⁷ sino también a amenazas electorales.

Los líderes políticos podrían encarar incentivos electorales al ignorar las amenazas de coaliciones variables y hacer pactos con coaliciones de constituyentes menos variables. Los propietarios de capital se diferencian ampliamente en la especificidad de sus activos. Con el fin de mantener el *statu quo*, los riesgos para propietarios de factores específicos pueden ser muy altos, y los líderes políticos posiblemente encaren incentivos institucionales por ser responsables de fortalecer coaliciones de propietarios de activos fijos.¹⁸ Por ejemplo, para los funcionarios electos es difícil a menudo ignorar las exigencias de intereses agrícolas fijos bien organizados. Algunas veces, los propietarios de capitales altamente específicos pueden dominar el proceso político en las subunidades.

Weingast puede argumentar, en contrapartida, que la solución que maximiza la riqueza será aún preferida por los políticos. Él o ella actúa para mantener los ingresos glo-

bales tan altos como sea posible y entonces usa las contribuciones y transferencias fijas¹⁹ para favorecer a aquéllos con influencia política. Hay varios problemas con este argumento. Primero, implica un gobernante todo poderoso que es libre de redistribuir los fondos con poca pérdida de lastre. Pocos gobiernos encajan con este modelo y pocos líderes políticos son tan poderosos. Segundo, en un MPF puro, las ganancias extraordinarias no pueden ser capturadas por los líderes gubernamentales. Las amenazas de fuga del comercio implica que ellos rechazarán todos aquellos beneficios que no hayan sido abiertos a la competencia por el mercado, y que los gobiernos no serán capaces de capturar.²⁰

Aun cuando los políticos tengan esperanzas de usar sus posiciones oficiales para extraer beneficios económicos, su habilidad para hacerlo así está limitada por la necesidad de estar en la oficina. En las democracias, los funcionarios locales elegidos tienen que ganar nominaciones y elecciones dando satisfacción a importantes miembros de partido y electores. Asimismo, ellos a menudo tienen que reunir fondos para campañas costosas. Parece apropiado asumir que el interés primario de las agrupaciones políticas es estar en la oficina. Incluso un líder corrupto tiene que estar en la oficina para continuar llenando sus bolsillos. Con el fin de estar en la oficina, los líderes tienen que responder a las estructuras de incentivos institucionales establecidas por la organización del partido, las reglas electorales, las leyes de financiación de campaña y una multitud de otras estructuras.

En orden a configurar las decisiones políticas hechas por los líderes locales, es necesario no sólo preguntar si ellos maximizan los ingresos, sino, mucho más importante,

cómo ellos se sostienen políticamente. No se decidirán políticas eficientes a menos que los funcionarios locales creen que su supervivencia política se intensifica a causa de un buen desempeño. En gran parte del mundo, la supervivencia política a nivel regional y local no es tan simple. El argumento de Weingast requiere que sean rápidamente castigados los líderes que no pueden responder a las amenazas de fuga proporcionando un buen ambiente de inversión. La fuga de capitales empobrece a la población, que entonces selecciona otro líder.

Pero esto parece irreal. En las democracias, hay dos razones para dudar que la competencia electoral eficientemente castiga a los líderes locales y estatales que no pueden responder a las amenazas de fuga de los dueños de activo variable. Primero, incluso una política mayoritaria no siempre favorecerá políticas eficientes²¹ y, segundo, muchos estados nominalmente democráticos, especialmente en el mundo en desarrollo, se sostienen a través del suministro de servicios personalizados más que de bienes públicos.²²

La primera situación puede ocurrir si se propone una política que le permita a una minoría ganar muchísimo a expensas de la mayoría. Tal política no ocurriría en un sistema de mayorías. Incluso políticas eficientes que beneficiarán a la mayoría de la población *ex post*, pueden no ganar aprobación de la mayoría *ex ante*.²³ En general, es posible que incluso un político democrático honesto, que proponga políticas que ganarán el apoyo de la mayoría, no esté a favor de políticas eficientes. Las presiones desde fuentes variables pueden empujar al líder político en la dirección de políticas eficientes, pero sólo si éstas obtienen apoyo de la mayoría.

La segunda dificultad se origina cuando los líderes políticos a nivel estatal se sostienen, no por pedir crédito para políticas exitosas, prosperidad local, y el suministro de bienes públicos, sino por suministrar favores, servicio a los distritos con fines electoreros,²⁴ clientelismo, y otros bienes privados para electores selectos. Un miembro de una asamblea legislativa a nivel estatal tiene que cuidar sus relaciones con dos grupos para estar en el poder: su partido y sus electores. Con el fin de agradar a los líderes del partido, tiene que construir coaliciones de apoyo dentro del partido y el gobierno. Con el fin de aparecer valioso a los líderes de partido, sin embargo, a menudo es de mucha ayuda mantener fuertes lazos con grupos importantes de votantes. Los políticos tienen que ser percibidos como fuertes defensores de sus electores, y esto lo consiguen insertándose como mediadores entre sus electores y una burocracia en la cual la gente tiene poca confianza. Si tal mediación es una fuente importante de apoyo político, los funcionarios elegidos tendrán poco interés de hacer reformas al ejercicio de la burocracia.

Los líderes a nivel estatal en un sistema descentralizado no necesariamente reaccionarán con facilidad a las amenazas de los propietarios de activo variable. En una democracia es necesario competir por los votos de grupos fijos, que a menudo conducen a políticas que disgustan a inversionistas potenciales. Brevemente, el problema de los compromisos confiables para los mercados puede ser justo tan grande o más grande en los sistemas federales descentralizados. Al contrario de lo que argumenta Weingast, es posible que los incentivos políticos a nivel local y regional exageren los problemas de extracción de la renta, corrupción y confiscación.

Aun cuando sean creíbles las amenazas de fuga de las fuentes variables, es raro que su influencia sea lo suficientemente poderosa como para ignorar el impacto de las metas e instituciones políticas.

¿EL FEDERALISMO PROTECTOR DEL MERCADO ES POLÍTICAMENTE SUSTENTABLE?

En la sección previa agregamos al modelo MPF algo de la realidad política e institucional y concluimos que el federalismo no necesariamente evita que los líderes subnacionales se dediquen a la confiscación ineficiente y transgredan los mercados. De hecho, la descentralización al estilo del MPF introduce nuevos problemas para los países en desarrollo. La búsqueda del logro de los propios intereses cercando al estado y a los líderes locales, puede conducir a una variedad de ineficiencias. En esta sección se argumenta que el MPF es un equilibrio institucional altamente inestable. Si el gobierno central en una federación que protege al mercado no puede aliviar algunos de los costos de la descentralización, no es capaz de sobrevivir. Sin embargo, si es competente para superar estas ineficiencias, es improbable que cumpla las condiciones más importantes del modelo MPF. Mientras en la sección previa se argumentó que el MPF no proporciona soportes políticos adecuados para las restricciones sobre los líderes locales y estatales, en esta sección se argumenta que no proporciona ningún soporte político para un gobierno central limitado.

Cuando los líderes subnacionales tienen una cantidad significativa de autonomía respecto del centro, las acciones de estos líderes pueden contribuir a resultados ineficientes a

nivel nacional. Por ejemplo, es posible que los líderes regionales asuman incentivos políticos al imponer costos significativos sobre otras jurisdicciones. Los bienes públicos con externalidades interjurisdiccionales pueden ser suministrados de forma ineficiente. La mayoría de los estudiosos del federalismo argumenta que el gobierno central tiene que jugar algún papel en la solución de estos problemas interjurisdiccionales de coordinación y bienes públicos. Weingast no es la excepción. El modelo MPP estipula, por ejemplo, que el gobierno central debe vigilar el mercado común de un lado a otro de las regiones y proporcionar ciertos bienes públicos nacionales, como vigilancia monetaria, que los gobiernos subnacionales no sería capaces de proporcionar.²⁵

Weingast se ocupa del problema de los costos de la descentralización a modo de suposición. Él argumenta, como una proposición normativa, que el gobierno central debe ser severamente limitado, pero que también debe ser capaz de aliviar los costos asociados con la descentralización. El modelo no asume la difícil tarea de proporcionar soportes institucionales para una federación dual de este tipo. Simplemente asume que el MPP es un equilibrio político sustentable. En esta sección nosotros argumentamos que si los incentivos políticos son considerados, es posible que no se logre la descentralización necesaria y a la vez preservar la habilidad del gobierno central para superar los costos de la descentralización. Nosotros desarrollamos el argumento examinando varios problemas potenciales asociados con la descentralización política al estilo del MPP: proteccionismo local y exportación de costos, un posible crecimiento en la desigualdad interjurisdiccional, y el suministro ineficiente de bienes públicos.

Proteccionismo local y exportación de costos

Los líderes políticos subnacionales en los sistemas descentralizados a menudo asumen incentivos para bloquear el flujo de capital, bienes y trabajo a través de las líneas jurisdiccionales. Pero el proteccionismo local no es el único problema. En adición, la competencia interjurisdiccional misma puede ser ineficiente. Weingast construye sus argumentos a favor de la demanda, partiendo de explicaciones de la competencia interjurisdiccional que enfatizan aquéllos de sus atributos que aumentan la eficiencia.²⁶ De acuerdo con una visión alternativa, sin embargo, la competencia puede también producir ineficiencias. La competencia interjurisdiccional proporciona incentivos para las unidades subnacionales que favorecen al comercio y a los ciudadanos locales y desvía costos a otras.

Por ejemplo, los estados pueden permitir a las industrias localizadas en las fronteras despedir contaminantes de cuyos efectos dañinos tienen que ocuparse estados vecinos. Un ejemplo menos obvio se origina de la competencia del impuesto interjurisdiccional.²⁷ Dado que el capital es a menudo más variable que el trabajo, sería racional para los representantes de cada jurisdicción tomar parte en la competencia del impuesto para atraer inversionistas a sus jurisdicciones respectivas. Por su puesto, esto es exactamente lo que Weingast y sus colaboradores esperan fomentar. Sin embargo, algunas de las tácticas que los gobiernos usan son ineficientes. Un gobierno buscará exportar a otras jurisdicciones las cargas del financiamiento de los servicios públicos. Si esto se hace exitosamente, los servicios públicos serán pues-

tos a un precio muy bajo en la jurisdicción que grava el impuesto, y la exportación del impuesto puede crear distorsiones de precio en los mercados productivos y barreras a la movilidad de factor y producto.

El asunto importante no es la exportación de impuestos *per se*, sino si una jurisdicción puede excluir los intereses de aquellos a quienes beneficiaría partiendo de un mercado local con una organización más competitiva. Los gobiernos que comprenden dentro de sus fronteras a la mayoría de los proveedores en una industria particular, tienen un estímulo para facilitar su monopolización, como un mecanismo para generar ingresos. Los productores tienen un estímulo para ir junto con este esfuerzo bajo la condición de que sus beneficios netos se incrementen. Los ejemplos incluyen no precisamente servicios de tráfico clave como puertos o puentes, sino también materia prima. Un gobierno que incluye el suministro del petróleo del país puede facilitar la monopolización de la industria local.

En el modelo de Weingast, este rango de dificultades se controla por medio de la autorización. Él estipula que en un MPF perfecto, el gobierno nacional tiene que "tener la autoridad para vigilar el mercado común y asegurar la movilidad de bienes y servicios a través de las jurisdicciones subgubernamentales".²⁸ Dado el predominio y dificultad del problema, el modelo tiene que hacer algo más que simplemente establecer que sería resuelto en una federación ideal. El gobierno federal tiene que ayudar a las subunidades a lograr una solución de mercado abierto colaborativo y que esté habilitado para castigar a los infractores.

En orden a ser capaz de jugar este papel, el gobierno federal tiene que ser bas-

tante fuerte. Tiene que tener un atavio de herramientas con las cuales poder castigar a los infractores. Sin embargo, el modelo MPF parece dejar al gobierno central sin tales instrumentos²⁹ fiscales o regulatorios. Si la delegación de funciones al estilo del MPF despoja al gobierno central de la habilidad de producir ingresos adecuados y de inspeccionar la implementación y puesta en vigor de la ley a nivel local, es improbable que el gobierno central estará en posición de imponer un mercado común interjurisdiccional.

Los científicos políticos a menudo cuestionan hasta qué punto los gobiernos centrales están capacitados para influir en las decisiones políticas locales en países en desarrollo con grandes extensiones de territorio como Argentina, Brasil e India.³⁰ Si un país de este tipo se embarcara en un programa de delegación de funciones al espíritu del MPF, la habilidad del gobierno central para vigilar a un mercado común exitosamente sería limitada al máximo.

Cuando el gobierno central, en un sistema federal, mantiene exitosamente un mercado común en el cual el trabajo, el capital y los bienes fluyen libremente sobre líneas estatales por un periodo suficientemente largo, emerge una economía nacional. Esto crea la posibilidad de que grupos que no pueden lograr sus metas políticas expresando su opinión o amenazas de fuga a nivel estatal, busquen expresarlas a nivel nacional. Un empresario político puede buscar ganar movilizando tales grupos latentes con intereses nacionales. Es probable que estas metas políticas impliquen regulaciones a nivel nacional que son hostiles al ideal del MPF. En otras palabras, la puesta en vigor sostenida de la exigencia del mercado común del MPF, bajo condiciones plausibles, socavará la credibilidad de la exi-

gencia de la descentralización. En concordancia, la descentralización confiable puede destruir al mercado común.

Creciente desigualdad interjurisdiccional

Si las unidades jurisdiccionales en un MPF no son suficientemente homogéneas, la competencia interjurisdiccional podría exacerbar las desigualdades más que reducirlas. Supóngase que las fuentes variables se movilizan de la jurisdicción A a la B en respuesta a mejores oportunidades económicas en B. En una función de producción simple, con rendimientos decrecientes a escala, esto originará jornales³¹ y más baja tasa de rentabilidad en B en relación con A. Eventualmente, las oportunidades económicas en las dos jurisdicciones se equiparán en el margen.³² Supóngase, sin embargo, que existen externalidades en cadena o economías de alcance tales que posteriores inversionistas tienen un incentivo para seguir a aquellos que llegaron primero. La comunidad B puede entonces continuar atrayendo inversionistas, quienes se benefician tanto de los contactos de la cadena en crecimiento, como de la calidad de la infraestructura, mejorada gracias a la inversión privada concentrada. En ausencia de políticas redistributivas, puede resultar una competencia interjurisdiccional altamente unilateral. Si algunos estados pueden exportar las cargas tributarias y ofrecer incentivos al capital variable, como exoneración fiscal o incluso centros de tecnología, mientras otros no pueden, tales estados serán los ganadores permanentes en las contiendas competitivas.

Un equilibrio unilateral, donde la mayoría de las actividades competitivas están concentradas en unas pocas jurisdicciones mientras

otras se quedan rezagadas, depende de los costos de migración diferencial por personas productivas *versus* personas necesitadas, de la capacidad del rico, de las jurisdicciones en crecimiento que erigen barreras de acceso contra aquellos que requerirán soporte, y de la incapacidad de las jurisdicciones pobres de llevar a cabo estrategias orientadas al crecimiento a expensas de los necesitados. Las jurisdicciones pobres pueden encarar una desventaja doble: políticamente ellos no pueden abandonar las demandas a corto plazo de los pobres, y económicamente ellos pueden tener pocas fuentes productivas, infraestructura deficiente y desventajas de ubicación. La competencia ayuda a quienes van adelante, y los rezagados no están capacitados para promulgar políticas de alcance.

En las federaciones modernas, las subvenciones intergubernamentales se usan a menudo para aliviar el problema de la desigualdad interjurisdiccional. Se habla comúnmente de “federalismo cooperativo”, para referirse a las diversas estrategias redistributivas que emplean los gobiernos centrales con el fin de internalizar las externalidades y estabilizar la competencia interjurisdiccional. Las políticas de traspaso, financiación mixta, subvenciones condicionales y negociación intergubernamental, sirven para aliviar la competencia interjurisdiccional en federaciones modernas como Australia, Canadá, Alemania y los Estados Unidos. Mientras la competencia por fuentes variables ciertamente continúa en cada una de las federaciones, en cada caso se regula y estabiliza directamente por agentes del gobierno federal o por ratificación de acuerdos entre los agentes de las unidades interjurisdiccionales y los del gobierno federal.

Una regulación y redistribución federal fuerte en el mercado intergubernamental puede ser una estrategia política dominante. Los empresarios políticos, en el corazón de las democracias federales, probablemente pueden ganar votos al tomar la causa de los perdedores percibidos en la competencia intergubernamental. Estos “perdedores” pueden ser, o bien grupos de ciudadanos con relativamente más altos costos en movimiento, cuya influencia política es más fuerte a nivel nacional que a nivel local o estatal, o bien pueden ser ciudadanos de jurisdicciones que no tienen recursos para competir eficazmente en la competencia interjurisdiccional. Si la competencia no regulada conduce a resultados que no son satisfactorios para grupos importantes que pueden ser movilizados a nivel federal, los empresarios políticos probablemente podrán subsidiarlos a través de traspasos y otras regulaciones redistributivas.

Los gobiernos centrales, en federaciones descentralizadas, realizan un número de incentivos para regular los mercados intergubernamentales y redistribuir la riqueza entre las jurisdicciones, en sentidos que violan casi todos los requisitos exigidos para un federalismo protector del mercado. El modelo MPF no explica cómo sería posible evitar que respondiera a estos incentivos un arquetipo de gobierno federal protector del mercado. Si es posible, no obstante, limitar al gobierno central en este sentido, nosotros cuestionamos la habilidad de un gobierno central para mantener unida a una federación diversificada, sin la capacidad para redistribuir los recursos. Si las unidades jurisdiccionales son capaces de imponer costos las unas a las otras y generar desigualdades regionales como resultado de la competencia interjurisdiccional, es difícil imaginar que un mercado común podría ser mantenido.

Bienes públicos

En algunas sociedades en desarrollo, un impedimento mayor del desarrollo es la incapacidad del estado para proporcionar infraestructura básica. Debido a que las instituciones políticas están diseñadas de manera deficiente, y a la carencia de relaciones de responsabilidad, las burocracias ineficientes o corruptas simplemente son incapaces de proporcionar infraestructura tal como puertos, carreteras, canales e irrigación.

El problema general del suministro de bienes públicos en los países en desarrollo es indudablemente complejo, pero cualquiera sea la solución que se proponga, la descentralización al estilo del MPF podría agravar el problema. Contrariamente a las predicciones del MPF, la competencia entre estados sobre fuentes variables puede no dar incentivos a los líderes a nivel estatal para proporcionar bienes públicos infraestructurales. Los líderes a nivel estatal necesitan una gran cantidad de ingresos para construir puertos, ferrocarriles y centros de tecnología y, especialmente en las provincias con pobres recursos, esto sería políticamente muy difícil de originar. En vez de comprometerse en la planificación sacrificada y a largo plazo necesaria para atraer capital variable con bienes públicos infraestructurales, o “hardware”, es mucho más fácil atraer la inversión ofreciendo bienes privados, o “software”, como exoneraciones fiscales y subsidios, a grupos seleccionados de electores. Si ésta llega a ser una práctica común, las firmas que están ya localizadas en la unidad jurisdiccional pueden proceder a amenazas de fuga y tratar de obtener beneficios para ellos mismos. Debido a los tipos de relaciones de responsabilidad política descritos en la sección precedente de este escrito, no es probable que la competencia sobre capital variable sea tan intensa que

las tasas de impuestos sobre el capital se reduzcan a cero, sino que es fácil ver que los políticos a nivel subnacional pueden ser tentados a librarse de las amenazas de fuga haciendo producir las rentas o, incluso, haciendo tratos corruptos con firmas variables. Dadas las duras limitaciones presupuestarias del MPF y un gobierno central impotente, este tipo de competencia podría dirigir al dinero lejos de los bienes públicos infraestructurales.

Resumen

En esta sección, nosotros explícitamente expresamos algunos de los costos de la descentralización que se asumen partiendo del modelo MPF. La cooperación horizontal entre las subunidades en una federación descentralizada no es apropiada para solucionar los problemas de proteccionismo local, exportación de costo, desigualdad creciente y bienes públicos. Si el gobierno central no es capaz de aliviar los costos asociados con estos problemas, un número de barreras para la eficiencia, crecimiento y desarrollo plagarán el sistema. Un gobierno central que no puede imponer un mercado común, redistribuir recursos o proporcionar bienes públicos, no puede estar capacitado para sobrevivir o mantener a la federación unida. El gobierno central se enfrentará con significativas presiones políticas para solucionar estos problemas; pero si es capaz de resolverlos, es improbable que pueda mantener las características más importantes del MPF.

LAS IMPLICACIONES NORMATIVAS DEL FEDERALISMO PROTECTOR DEL MERCADO

En el arquetípico sistema federal protector del mercado, todas las cosas buenas van juntas

La competencia conduce a la eficiencia, bajos niveles de corrupción, mercados seguros, inversión y crecimiento. Los ciudadanos eligen las jurisdicciones apoyados en las combinaciones de gastos de impuestos, y el problema de contar con la preferencia se resuelve mediante las decisiones de los emigrantes. Nosotros hemos argumentado arriba que cualquier intento de emular el ideal protector del mercado puede fracasar, y hemos señalado algunas de las deficiencias que caracterizarían a un MPF imperfecto. En un segundo mejor mundo, todas las cosas buenas posiblemente no van juntas. En esta sección nosotros argumentamos que, aunque podría ser construido un MPF perfectamente eficiente y estable, tendría algunas implicaciones normativas perturbadoras.

Una meta explícita del ideal MPF es evitar que el gobierno sea capaz de responder a las demandas de “coaliciones de distribución” ineficientes. Si el MPF puede ser institucionalizado y las amenazas de fuga son bastante fuertes para limitar a los líderes subnacionales, las implicaciones distributivas son preocupantes. Un MPF funcionando adecuadamente sería incapaz de redistribuir la riqueza. Como se explicó arriba, la competencia en un MPF podría conducir a niveles crecientes de desigualdad regional.

Un MPF funcionando adecuadamente no sólo podría exagerar las disparidades regionales, sino que también incrementaría los niveles globales de desigualdad. Un sistema competitivo de gobierno múltiple no está bien adaptado para llevar a cabo metas distributivas. Permite a las personas ricas agruparse y evadir el pago de impuestos que proporciona beneficios a las personas con bajos ingresos. Mientras la mayoría de los estudiosos del federalismo argumentan³³ a favor de

reubicar programas redistributivos en niveles más altos del gobierno, el MPF busca hacer esto imposible. Resaltando las diferencias al movilizar los costos y oportunidades, enfrentando a los ricos propietarios de capital y a los trabajadores pobres, el MPF no enfatiza la posibilidad de que el sistema favorecerá las demandas del rico, del productivo, y de propietarios de capital variable a expensas del pobre.

Es al menos plausible que los problemas de desigualdad asociados con el MPF serían compensados subiendo las tasas de crecimiento que resultan de la inversión y la actividad empresarial sin límites, debido a los nuevos, más confiables compromisos con los mercados. Investigaciones recientes, sin embargo, provocan dudas sobre la compatibilidad de altos niveles de desigualdad y exitoso desarrollo económico.³⁴ Relaciones negativas entre desigualdad y crecimiento se han encontrado en varios estudios.³⁵ El mecanismo causal permanece oscuro, pero se han hecho un número de argumentos plausibles. Si las instituciones descentralizadas al estilo del MPF fueran introducidas en sociedades que se caracterizan ya por altos niveles de desigualdad global y regional, es posible que el exacerbamiento de las tensiones asociado con la distribución desigual de riqueza, serviría para minar la atracción de estos países hacia los inversionistas.

Aun cuando altos niveles de desigualdad no son perjudiciales para el crecimiento, el modelo no es atractivo para ciudadanos con ingresos bajos o para aquellos que residen en jurisdicciones pobres. Un defensor del MPF probablemente no negaría que el modelo no es atractivo normativamente. Es, después de todo, un intento que busca disponer los ci-mientos políticos del desarrollo, no de la jus-

ticia o de la igualdad. El modelo MPF comunica el mensaje de que el mejor modo de fomentar la inversión y el crecimiento es, probablemente, restringiendo al gobierno de regular la economía y redistribuir recursos. Éste es un tema común entre los nuevos economistas institucionales, quienes a menudo ven todos los intentos hacia la redistribución como una improductiva creación de renta. El modelo MPF asume un estado rapaz que tiene que ser restringido de expropiar la plusvalía de los ciudadanos y firmas. El problema del desarrollo económico se presenta como un caso de restricción del estado, y el MPF intenta explicar cómo se puede lograr esto con instituciones federales descentralizadas. En lugar de tratar de solucionar los dos lados del “dilema económico fundamental”, esto es, construir un estado limitado pero capaz, el modelo de Weingast se ocupa principalmente de limitarlo. Se asume desde el principio que el estado es el problema primario, y el compromiso central del federalismo protector del mercado es incapacitarlo. Por esta razón, problemas como los dilemas de coordinación interestatal, redistribución y bienes públicos reciben poca atención, y no se considera el papel potencial del estado de combatir la desigualdad.

Los resultados distributivos desiguales producidos por el modelo MPF se pueden trazar hasta estas suposiciones fundamentales. Cualquier intento por parte del estado de combatir la desigualdad se ve como inconsistente con los compromisos confiables con los mercados y el crecimiento. Estas suposiciones iniciales excluyen un rango de posibilidades. En general, allí no es necesario que exista un intercambio entre los intereses de igualdad y eficiencia. Agudas divisiones económicas pueden evitar que una

sociedad encuentre estructuras institucionales y oportunidades para resolver colectivamente los problemas. Si la mayoría reprimida en un país en desarrollo se excluye de los mercados de tierra y capital, una extensa fuente de inversión productiva potencial, innovación y desarrollo de recursos humanos se desperdicia. Bajo estas circunstancias, argumenta Pranab Bardhan, si el estado lleva a cabo reformas redistributivas, “alguna parte puede ir hacia el incremento de la productividad, aumentar la confiabilidad de los compromisos y crear socialmente derechos de propiedad más eficientes. Incluso los mecanismos de responsabilidad para controlar los abusos estatales de poder a nivel local trabajan mejor cuando el pobre tiene más de un soporte en la base del capital de la economía local”.³⁶

La aproximación al desarrollo empleada por el MPF se dirige a un problema importante en las sociedades en desarrollo: el sustento político de los mercados; pero este sustento requiere más que la mera incapacitación del estado. Los estados en los países en desarrollo tienen que ser capaces de solucionar problemas de coordinación y proporcionar bienes públicos. En un extremo, los así llamados teóricos del “estado fuerte” pueden sobreestimar la capacidad autónoma de los países desarrollados de Asia Oriental e impropriamente atribuir presencia y buenas intenciones a los burócratas. En el otro extremo, la estructura del federalismo protector del mercado parece asumir que el estado es capaz sólo de robo y mal manejo, y busca confundir su capacidad para imponer una intervención costosa. Ambos puntos de vista argumentan que las mejores instituciones son aquellas que aíslan al estado de las demandas ineficientes de las coaliciones de dis-

tribución. Los teóricos del estado fuerte presentan un argumento normativo acerca de lo que el estado debe hacer para promover el desarrollo y explican cómo liberar al estado de los intereses ineficientes que lo obstaculizarían de hacer buenas cosas. El modelo MPF empieza con suposiciones acerca de lo que el estado no debe hacer, y explica cómo evitar que intereses ineficientes influyan en el estado para que haga cosas malas.

Ninguna aproximación a las relaciones de la sociedad estatal es adecuada. Ambos tratan de asumir de manera independiente metas políticas e instituciones. Aun cuando parece que los políticos mediocres renuncian a una burocracia aislada y autónoma, o que la competencia sobre fuentes variables fija restricciones sobre su comportamiento, es equivocado ignorar el hecho de que los líderes políticos tienen que construir coaliciones de apoyo, tanto entre las élites como entre las masas. Dependiendo de la naturaleza de los incentivos institucionales, ellos tienen que proporcionar una mezcla de patronazgo, bienes públicos y privados, y una variedad de políticas dirigidas a agradar a electores importantes. Más que usar mecanismos semejantes a los del mercado para asumir independientemente los problemas de elección política, los estudiosos del desarrollo deben explícitamente intentar configurar tales elecciones. En vez de hacer suposiciones de rentista o que maximizan el bienestar acerca del estado, es necesario hacer preguntas acerca de las condiciones bajo las cuales los funcionarios tienen intereses políticos al proporcionar bienes públicos *versus* bienes privados.

Esto requiere el estudio cuidadoso de las instituciones políticas. ¿Bajo qué condiciones institucionales los funcionarios del

gobierno central asumen incentivos para responder a las demandas de grupos de participación especiales? ¿Qué tipos de reglas institucionales dan a los líderes incentivos con el propósito de que intenten solicitar créditos para políticas eficientes, que sean favorables a segmentos extensos de la población? En orden a diseñar una solución para el dilema político fundamental de un sistema económico, es necesario no sólo entender las condiciones bajo las cuales se impide que los políticos transgredan los mercados, sino también aquéllas bajo las cuales ellos asumen incentivos que solidifiquen los cimientos para los mercados. ¿Bajo qué condiciones líderes políticos egoístas proporcionarán electricidad, carreteras, puertos e instituciones educativas? ¿Bajo qué condiciones instituciones políticas y legítimas proporcionarán la estabilidad, previsión e imposición de la ley para reducir la incertidumbre de las transacciones mercantiles?

Con su carencia de cimientos políticos, el federalismo protector del mercado deja también muchas preguntas importantes sin respuesta, para servir como un modelo prescriptivo para una reforma institucional en el mundo en desarrollo. Sin embargo, origina un número de importantes preguntas positivas que merecen una investigación ulterior. Al examinar la confiabilidad de los compromisos hechos por líderes políticos en sistemas competitivos de multigobierno, Weingast y sus colaboradores abren una fructífera línea de investigación. El paso siguiente en el desarrollo de una economía política del federalismo, sin embargo, es el matrimonio de las presiones desde el lado de la demanda con las restricciones desde el lado de la oferta. Bajo ciertas condiciones políticas e institu-

cionales, los líderes subnacionales pueden responder a demandas que aumentan la eficiencia hechas por propietarios de servicios variables. Bajo ciertas condiciones, las instituciones federales descentralizadas pueden por su puesto proporcionar infraestructura para un estado capaz pero limitado. El siguiente paso en el desarrollo de una teoría del federalismo protector del mercado, sin embargo, tiene que ser la especificación de estas condiciones.

NOTAS

¹ La sigla corresponde al original en inglés: *new institutional economics* (NIE). Como ésta, las demás siglas que vienen en el texto corresponderán al original en inglés. (N. del T)

² Véase Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, 1985, pp. 20-22.

³ Véase Douglas North, *Structure and Change in Economic History* Cambridge, 1981, pp. 201-209, e *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* Cambridge, 1990, pp. 107-117

⁴ Véase Mancur Olson, "Big Bills Left on the Sidewalk", *10 J. Econ. Perspect.* 3, 1996, pp. 19-23.

⁵ Véase Douglas North, "Institutions and Credible Commitment", *149 J. Inst. and Theoretical Econ.* 11, 1993, pp. 13-14 y 19-21 (1993).

⁶ En el original inglés: *market-preserving federalism* (MPF). (N. del T)

⁷ Barry Weingast, "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets", *149 J. Inst. and Theoretical Economics* 286, 288 (de aquí en adelante JITE); Barry Weingast. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *11 J. Law, Econ. and Org.* 1-3 1995 (de aquí en adelante JLEO); Gabriela Montinola, Yingyi Quian, y Barry Weingast (en adelante MQW), "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China". *48 World Politics* 50, 53, 1995.

⁸ Para una equilibrada valoración de estos argumentos, véase Vito Tanzi, "Fiscal Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects",

- en Annual World Bank Conference On Development Economics 1995 295, World Bank, 1996.
- ⁹William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown, 1965; Preston King, *Federalism and Federation* Croon Helm, 1982; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, U. of Alabama, 1987
- ¹⁰William H. Riker, *op. cit.*, pp. 7 a 11
- ¹¹MQW, nota 7 arriba, en 55.
- ¹²*Idem*, en 55.
- ¹³Véase Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* Harcourt Brace Jovanovich, 1972, pp. 31-53.
- ¹⁴Weingast, JITE, *op. cit.*, núm. 5, p. 290.
- ¹⁵Buchanan, "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform", 25 *Publius*, invierno de 1995, 19 a 21.
- ¹⁶Weingast, JITE, nota 7 arriba, en 292.
- ¹⁷*exit threats*. Aquí el autor se refiere a la fuga de capital y de trabajo que, según el MPF, puede provocar una política en contra del mercado por parte del estado o de los líderes políticos. (N. del T)
- ¹⁸James Alt y Michael Gilligan, "The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems and Domestic Political Institutions", 2 *J. Pol. Philos.* 165, 1994, pp. 188-191
Jerry L. Mashaw y Susan Rose-Ackerman, "Federalism and Regulation", en George C. Eads y Michael Fix, (eds.), *The Reagan Regulatory Strategy: An Assessment* 111, Urban Inst., 1984. pp.128-132.
- ¹⁹*lump sum* (N. del T.)
- ²⁰Susan Rose-Ackerman, "Environmental Policy and Federal Structures: A Comparison Of the United States and Germany", 47 *Vanderbilt Law Review* 1587, 1994, pp. 591-597
- ²¹Véase Susan Rose-Ackerman, "Inefficiency and Reelection", 33 *Kyklos* 287, 1980.
- ²²Robert Inman y Daniel Rubinfeld, "The Political Economy of Federalism", en 'Perspectives on Public Choice': A Handbook 73, 78 (Dennis Mueller, 1997).
- ²³Raquel Fernandez y Dani Rodrik, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", 81 *Am. Econ. Rev.* 1207, 1991
- ²⁴*constituency service* (N. del T.)
- ²⁵MQW, nota 7 arriba.
- ²⁶Brennan y Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, 1980. pp. 183-186
- Alessandra Casella y Bruno Frey, "Federalism y Clubs: Toward an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions", 36 *European Econ. Rev.* 639, 1992, pp. 641-645.
- ²⁷La competencia del impuesto puede tomar las siguientes formas: 1. reducir las tasas de impuesto nominal para maximizar el ingreso por medio de la atracción de compras a través de la frontera; 2. proporcionar incentivos de inversión reduciendo selectivamente la tasa del impuesto nominal para ciertas industrias nuevas, y 3. intentar exportar cargas de impuesto a otras jurisdicciones manipulando las tasas de impuesto en los factores y los productos. Véase M. Govinda Rao y François Vaillancourt, "Interstate Tax Disharmony in India: A Comparative Perspective", 24 *Publius: The Journal of Federalism* 99, 100 1994.
- ²⁸MQW nota 7 arriba.
- ²⁹*fiscal or regulatory carrots or sticks*. Con "carrots or sticks" los autores se refieren a la treta de ponerle al burro una zanahoria en el extremo de una vara que va atada a su cabeza. El burro por tratar de alcanzar la zanahoria trabaja sin descanso. Puesto que no hay un término en español que proporcione este significado, preferí traducirlo por "instrumentos", en el sentido de instrumentos que le permiten al estado crear incentivos para los mercados, pero al mismo tiempo regularlos. (N. del T.)
- ³⁰Por ejemplo, véase Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, 1988. cap. 6; y Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces*, Cambridge, 1994, caps. 2, 3 y 4.
- ³¹*wages*, que se refiere a la paga por un trabajo, a menudo manual o físico, hecho en intervalos cortos de tiempo, como días o semanas. (N. del T.)
- ³²*margin*. (N. del T.)
- ³³Véase, por ejemplo, Oates nota 13 arriba en 81; Peterson, *The Price of Federalism*, Brookings Inst., 1995.
- ³⁴Para un panorama, ver Dani Rodrik, King Kong Meets Godzilla: The World Bank and «the East Asian Miracle», *Discussion Paper Series, Int. Macroecon. and Int. Trade*, núm. 944, Centre for Econ. Policy Research, 1994.
- ³⁵Torsten Persson y Guido Tabellini, "Growth, Distribution, and Politics", 36 *Eur. Econ. Rev.* 593, 1992. Alberto Alesina y Dani Rodrick, "Distributive Poli-

tics and Economic Growth". 109 *Quart. J. Econ.* 465, 1994. Stephen Knack y Philip Keefer, "Does Inequality Harm Growth Only in Democracies? A Replication and Extension", 41 *Am. J. Pol. Sci.* 323, 1997

³⁶Pranab Bardhan, "The Nature of Institutional Impediments to Economic Development", 27 *(cfr. For Int' l & Development Econ. Research Working Paper núm. C96-066, University of California, Berkely.*

Proyecto de una red de pequeñas y medianas empresas en la costa del Pacífico del Estado de Guerrero

Luis Sandoval Ramírez*

LAS CONSECUENCIAS del largo periodo de declinación económica que ha vivido el mundo desde comienzos de la década de los 70, sumadas a tendencias seculares estructurales han provocado en el estado sureño de Guerrero, México, fenómenos altamente negativos: creciente desempleo, profundización de la pobreza, incremento de la criminalidad y de las actividades relacionadas con el narcotráfico, endurecimiento del caciquismo y mayor deformación del estado clientelar. También se constata el crecimiento de las actividades informales. De otra parte, el creciente protagonismo del pueblo guerrerense ha creado el transfondo para que pueda darse la organización de redes de pequeñas y medianas empresas que, a la vez que le sacan provecho a las riquezas naturales del estado, proporcionan empleo y salarios para sus habitantes, elevan sus niveles de vida y coadyuvan para una convivencia democrática en dicho estado. Pero sólo la victoria electoral de las fuerzas políticas vinculadas a la democracia y autoorganización del pueblo guerrerense podrá impulsar el proyecto que aquí bosquejamos.

El proyecto de creación de redes de pequeñas y medianas empresas se basa, pues, en el crecimiento de la organización de las capas populares, así como en la idea-motor de un turismo popular, económico y por lo tanto masivo, alternativo al del turismo transnacional o de las capas acomodadas de la población, que es el que actualmente prevalece.

En la costa del Pacífico se encuentran numerosas localidades con atractivo clima: sol la mayor parte del año, hermosas playas, vegetación y fauna tropicales abundantes, alimentos locales diversificados y baratos, población emprendedora y honrada, comunicaciones adecuadas y en algunas partes culturas indígenas ancestrales que proporcionan un contraste interesante a la modernidad apabullante de nuestros días.

Es necesario, una vez que la correlación de fuerzas sociales lo permita, crear, dentro del gobierno del estado, un organismo que coordine toda la actividad en torno a esta red de pequeñas y medianas empresas, la cual podría desarrollarse en otras partes del estado, por ejemplo en torno a la ciudad de la plata,

* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Taxco, o con otras ideas motoras, en otras partes del estado. Por ahora desarrollaremos la idea en torno a la costa del Pacífico.

El proyecto se desarrollaría en dos subproyectos: uno en torno a la Costa grande (Acapulco-Zihuatanejo-frontera con Michoacán) y el otro en torno a la Costa chica (Acapulco-frontera con el estado de Oaxaca).

A la Costa grande, debido a que cuenta con más recursos turísticos, mejores comunicaciones y se inserta en el eje turístico Acapulco-Zihuatanejo, la llamaremos en el proyecto Costa turística y a la Costa chica, debido a que cuenta con mayores posibilidades productivas, la denominaremos Costa productiva sin detrimento de que en ambas se desarrolle ese conjunto de actividades, pero sí para señalar cuál debería ser la actividad preferente en la zona. En el proyecto no nos referiremos a los puertos de Acapulco e Iztapa-Zihuatanejo, ya que hoy son la sede del turismo de altos ingresos al que nos hemos referido.

La Costa turística cuenta con varias bahías de singular belleza, como las de Petacalco, Petatlán y Tequepa, además de lagunas, entre las que destaca la de Mitla. Los alrededores de Coyuca de Benítez son lugares *ad-hoc* para un espléndido descanso.

La Costa productiva tiene, además de la Bahía Dulce, varias lagunas, entre ellas la de Tecomate y Chantengo, además de multitud de esteros que podrían servir para el desarrollo de la acuicultura. En otras partes podría desarrollarse la ganadería intensiva.

El sector turismo en su vertiente económica sería la actividad motriz que impulsaría el surgimiento de un gran número de empresas pequeñas y medianas en los diferentes sectores de la actividad primaria, secundaria y terciaria. En las agroindustrias y

pesca, podríamos señalar esta última, acuicultura, ganadería intensiva, cultivo de frutas tropicales, de cultivo y procesamiento de café ecológico, de amaranto, soya y otros productos de alta tasa de rendimiento. Algunos productos tradicionales de la costa, como el coco y sus subproductos, la copra y el aceite de coco, se podrían procesar localmente, evitando la explotación que de ellos hacen las transnacionales que los sacan a otras partes del país para transformarlos. En la ganadería intensiva algunos productos que tienen altos rendimientos son el avestruz, la ganadería vacuna enana y el ganado de alto registro. Se buscaría el sacrificio de las reses en rastros locales con alto nivel de sanidad, para aprovechar mejor los productos cárnicos y todos los sucedáneos. La pesca es una actividad con amplias perspectivas en nuestro país, ahora aprovechadas por las compañías pesqueras japonesas y norteamericanas que saquean los litorales del Pacífico al amparo de la corrupción de las autoridades gubernamentales. La cultura del pescado, como lo ilustran países isleños como Japón y la Gran Bretaña o peninsulares como España, produce excelentes resultados alimenticios y disminución de peligrosas enfermedades.

En las actividades artesanales, el turismo masivo y las nuevas posibilidades que abre el TLC, requerirían de una oferta incrementada, tanto en términos de calidad como en cantidad, para llenar esa demanda.

En lo que se refiere a la industria, pequeñas empresas podrían transformar los productos agropecuarios y pesqueros que ofrece la región, además de procesar con altas tecnologías los materiales de construcción que abundan en la zona. Nuevas técnicas de construcción implican nuevos materiales, así como tecnologías elaboradas por especialis-

tas. Pero la zona debería de transitar también por la informática y las tecnologías relacionadas con ésta, pues éstas son una parte importante del corazón de las tecnologías del futuro, además de que su desarrollo local incrementaría considerablemente el conocimiento de la vanguardia de las tecnologías que se utilizan en el mundo con respecto a las ramas desarrolladas localmente, incrementando por lo tanto la calidad, mejorando el diseño y abaratando las mercancías, así como mejorando los salarios de los trabajadores.

La rama textil ha ocupado un espacio desde siempre en las comunidades indígenas, se trataría ahí de mejorar el diseño y la calidad de las confecciones, así como de introducir modernas máquinas con información computarizada. En las comunidades no indígenas se propondría la creación de una red de cooperativas en las que se introduciría también moderna tecnología, orientando la producción hacia artículos y prendas de vestir turísticos, o hacia aquellos que cubren las necesidades de la población local.

El sector servicios sería el de mayor incremento en la región, pues aparte de la construcción de cientos de pequeños eco-hoteles turísticos, de propiedad familiar o cooperativa, se podrían establecer también centenares de centros de diversión dentro de una concepción diferente a la existente. El amplio movimiento de despertar ciudadano en el mundo, así como el desarrollo de la técnica y de los deportes han traído aparejado un desarrollo de nuevas formas de emplear el tiempo libre, las vacaciones.

Se crearían necesariamente líneas nuevas de transporte masivo y económico, se pugnaría por crear o cogerionar líneas aéreas que, en vuelos tipo jumbo charter, con el mínimo de gastos y sin alimentos en el vuelo, con

el mínimo de personal, a precios inferiores a las aerolíneas comerciales, trajeran a los futuros clientes desde los grandes centros de población mexicana, ya sea México, Guadalajara, Monterrey, o desde los extranjeros, como los EEUU, Canadá, Europa, Japón, otros países asiáticos y América Latina. Se trataría de rehabilitar la vía férrea que llegaba hasta el río Balsas y que incluso se podría prolongar hasta Acapulco, para transportar a precios bajos a ese turismo masivo que señalamos. Se deberían de crear museos, centros de educación superior e Institutos de cultura para desarrollar el nivel cultural de la población local y proporcionar una visión diferente al turista extranjero de la cultura y tradiciones de nuestro pueblo.

Otros servicios necesarios para ese *boom* del turismo sería la creación de un Instituto de Idiomas extranjeros, para capacitar a la población trabajadora local en una comunicación adecuada con los turistas extranjeros.

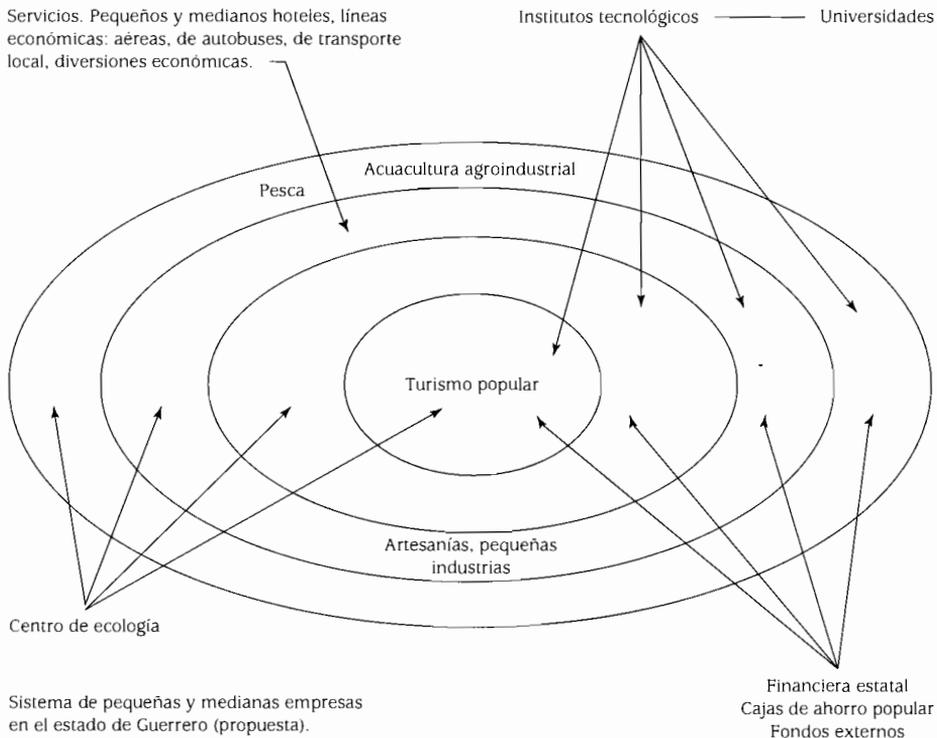
Para fijar las reglas de un uso adecuado de los recursos naturales de la zona debido a esa avalancha de turismo masivo, es necesario crear un Instituto o Centro de Ecología, que fije normas adecuadas de uso de suelo y recursos naturales, que evite al máximo la contaminación de la costa, que obligue al tratamiento y en lo posible al reciclamiento de los desechos y que fije democráticamente normas adecuadas para una interacción dentro de las normas ecológicas modernas, entre el turismo masivo, las empresas, los trabajadores y su entorno natural. Se trataría de evitar la destrucción del entorno ecológico y la degradación de la cultura de los pueblos de la región.

Para la financiación de las empresas que surjan, es necesario crear una Financiera es-

tatal, basada en una densa red de cajas de ahorro popular, que con bajos intereses proporcione el financiamiento que requieren las empresas. El financiamiento externo (comercial) sería marginal y sólo en casos que así lo ameritasen. Se trataría de evitar que las empresas sean absorbidas por una espiral de deuda-pago de altos intereses-bancarrota y caída en manos de la banca comercial, fenómeno que ha asolado a las pequeñas y medianas empresas en el país. Se buscarían también fondos gubernamentales o de otros entes, como la Unión Europea, para el desarrollo de este tipo de empresas.

Un aspecto muy importante es la creación de Institutos Tecnológicos por productos o actividades (uno por producto o actividad), con un personal mínimo (dos-tres computadores y uno o dos investigadores), que serían el

vínculo entre las redes de empresas que se dedican a producir un producto o a desarrollar una actividad y las Universidades locales que pueden dedicar tiempo y recursos a desarrollar o localizar las tecnologías más avanzadas en el ramo en cuestión. Estos Institutos podrían asimismo monitorear estudios de mercado, localizar las mejores fuentes de abastecimiento, asesorar a las empresas en su relación con el estado, desarrollar conjuntamente con ellas planes de desarrollo de las empresas. Las Universidades, a través de programas de vinculación, pueden dedicar los esfuerzos de sus mejores investigadores al desarrollo de las más avanzadas tecnologías para la producción de los diferentes bienes y servicios que se desarrollasen en la región, o a localizarlas y traerlas a la región en las mejores condiciones para las empresas.



**Análisis de
coyuntura y
prospectiva política:
análisis del entorno
político actual**



Exodo

Transición democrática y coaliciones

Diputado Pablo Sandoval Ramírez*

EL PRI está muy preocupado por la pureza ideológica del PRD y del PAN. “Pepetoño” González Fernández, su líder nacional, considera “contranatura” la posible alianza PRD-PAN, izquierda y derecha, según su esquema, agua y aceite, dice. Cómodamente, el PRI estaría en el “centro”, pontificalmente, cuidando que nadie se desvíe. En realidad, el PRI es la derecha en la actual coyuntura histórica del país, esto es, constituye la fuerza básica que impide los cambios maduros en el desarrollo político-social.

Sin embargo, existe una preocupación más extendida de lo que parece en el seno de la izquierda misma en relación con esta eventual alianza. Se han expresado, por ejemplo, opiniones en el sentido de que al derrotar al PRI, el peligro sería el de llevar a “la reacción” a Palacio Nacional. No, no. “La reacción” ya está en Palacio Nacional. La fuerza política de la antidemocracia, la corrupción y el neoliberalismo depredador, de las masacres contra el pueblo, de la abdicación de la soberanía nacional; “la reacción” hace ya mucho tiempo se instaló en Palacio Nacional.

No es posible quedarse en el viejo esquema. El PNR y el PRM de Cárdenas, del General Lázaro Cárdenas, partidos predecesores del PRI, constituyeron no el centro político, posición que hoy se arroga el PRI, sino la izquierda misma en la vida política del país. La izquierda socialista apoyó a este régimen y al PRM. El PAN surgió como expresión de la derecha para combatir la política cardenista. No es casual, por cierto, la raigambre social del PRI, partido que asumió con el General Cárdenas una política popular y nacionalista muy definida. Pero este escenario cambió. El PRI actual es la antípoda, el reverso de la medalla, del antiguo Partido de la Revolución Mexicana (PRM) del General Cárdenas.

El PRD es producto de la recuperación de la vertiente radical de la Revolución Mexicana y de su fusión y entrelazamiento con la izquierda independiente y con el movimiento popular emergente, en su relanzamiento, a la conquista de un régimen democrático en el México contemporáneo, el PRD no es ni reedición del PRI tampoco la antigua izquierda, es un partido de nuevo tipo en el escenario inter-

*Diputado Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD, Secretario de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

nacional, frente al neoliberalismo y al estatismo, es la opción popular nacional y democrática, la fuerza que propugna los cambios necesarios para la modernidad del país, que es ineludiblemente la modernidad democrática. Y el PRI es la derecha.

Por lo demás, no nos inhibamos de que cada vez más priistas vengan a las filas del PRD. Se suman a una alternativa contrapuesta al PRI. Es un fenómeno reiterado en los procesos de transición democrática en el mundo: desde el seno de los partidos tradicionales, vertientes cada vez más amplias de origen e inspiración popular, se incorporan a los partidos emergentes del cambio, y lo hacen para sumarse a programas políticos alternativos, a la izquierda. Ello es positivo. Por lo demás, contra los vicios de la vieja política todos debemos alertarnos, debe constituir una constante de nuestra acción política.

Y en el marco de esta contraposición, PRD-izquierda, PRI-derecha, el PAN a su vez, desenvuelve posiciones duales. Su identificación con el PRI, en el proyecto económico-social lo lleva a convergencias en decisiones gubernamentales básicas. De ningún modo debe olvidarse. Por otra parte, el PAN ha asumido alternativas de modernización democrática que lo conducen ineludiblemente a la coincidencia con el PRD. No es casual la coincidencia PRD-PAN en los temas de la reforma electoral y del Estado, temas decisivos para la transición democrática.

Y en el marco de esta dualidad del programa del PAN, la política es lo decisivo hoy para el cambio. Si se logra concretar el tránsito a un régimen democrático en México, el pueblo podrá decidir acerca de la economía, enfrentar al neoliberalismo, darse un proyecto alternativo de estrategia económica que responda a los intereses de las mayorías y de

la nación mexicana. Los grandes temas de la economía no pueden seguir siendo decididos por las cúpulas pri-gubernamentales, por los intermediarios del capital especulativo y financiero internacional, en contra de los intereses nacionales, decisiones a las que se ha sumado en reiteradas ocasiones el PAN. Pero para impedirlo, necesitamos en primer término la transición democrática, un régimen democrático, en donde las mayorías puedan decidir acerca de la economía. Esto es, a pesar de las coincidencias del PAN y PRI en temas de la economía, lo principal son las convergencias PRD-PAN en la política, en torno a la transición democrática. Esto es lo básico hoy en relación a la perspectiva de las alianzas. De ahí la validez del planteamiento de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para una gran alianza opositora, desde luego, de ningún modo debemos olvidar nuestras diferencias, pero tampoco hacer caso omiso de las coincidencias que constituyen hoy lo principal para la transición democrática. Debe decirse con toda claridad: el PRD no olvidará de ningún modo su programa y sus principios.

No hay, pues, un olvido de los programas, de la política, de la "ideología", como gustan decir algunos, no se trata de concretar una alianza "pragmática", sin principios, se trata de derrotar al PRI como concreción y exponente del régimen autoritario, corrupto y antinacional de partido de estado, no de derrotar al PRI por sí mismo, derrotarlo sin política alternativa, en la opción de "quitate tú para ponerme yo". No concebimos la transición democrática como la derrota de un partido, sin mayores implicaciones políticas, aun la alternancia, constituyendo un principio de la transición democrática muy importante; sólo tendría un significado parcial, si la concebimos como alternancia sin mayor cam-

bio de fondo. No, se trata de la derrota de una política, de un régimen político, de un régimen político antidemocrático. Es en ese marco que nos proponemos, sí, la derrota del PRI, como tarea prioritaria. Es la derrota del PRI lo que abrirá vías de desarrollo a la transición democrática.

Porque, por lo demás, se trata de examinar si el partido de estado puede por sí mismo operar los cambios hacia un régimen democrático. La experiencia histórica nos muestra que no se operará la transición democrática desde el partido de estado, independientemente de que desde su seno se desplieguen vertientes importantes que engrosarán el torrente de la transición democrática pero el viejo régimen no se suicida.

De ahí la necesidad de la derrota del partido de estado para abrir paso a la transición democrática.

De hecho el Partido de Estado empezó a ser derrotado desde 1997. ¿Cuál es el dato más revelador? 18 millones de mexicanos votaron por los partidos de oposición, 11 millones de mexicanos votarán todavía por el partido de Estado. La absoluta mayoría de los mexicanos está por el cambio. Ésta es la correlación de fuerzas real en el país.

Se trata de hacer valer esta mayoría en la próxima selección presidencial.

No tenemos elecciones democráticas y libres en México, todavía. Los procesos electorales se ven determinados por una vasta utilización de los recursos públicos, e implica delito de peculado, para la compra del voto, lo que a su vez involucra delitos electorales.

Si se aplicara el derecho, gobernantes como René Juárez Cisneros no sólo no debían estar en el poder sino purgando penas de prisión, en estricto acatamiento de la ley.

Sin embargo, el PRD ha apostado a los cambios por la vía electoral dada una profunda vocación democrática. Y porque a pesar de los mecanismos subsistentes para la defraudación de la voluntad popular, los sectores de la ciudadanía que votan libremente son mayoritarias y crecen cada vez más y ello va a determinar el desenlace de la transición democrática.

Pero la oposición requiere actuar unida, para no dejar duda en la victoria, para lograr mayoría absoluta, para abrir pero a los cambios sin obstáculos. La derrota del PRI puede lograrse a través de una coalición de centro-izquierda. Pero es mejor un triunfo contundente del conjunto de las fuerzas opositoras.

El régimen priista actúa no sólo con argumentos "ideológicos", impone decisiones políticas, gubernamentales, contra las alianzas. Impidió la coalición en Coahuila y ahora pretende imponer una prohibición similar en Guerrero. Pero la voluntad política de unidad puede vencer cualquier taxitiva. La coalición en la práctica es factible. La lección de las más recientes elecciones, Nayarit y Estado de México, es clara. Aun donde sabemos lograr acuerdos de unidad, la victoria de la oposición es inequívoca. En Guerrero debemos mantenerla, a pesar de todo.

En el ámbito nacional se ha creado una atmósfera muy favorable a una gran coalición. Sin embargo, tampoco es fácil lograrla. Creo que hoy el obstáculo principal es el método para elegir al candidato presidencial. Ello puede obstaculizar una gran posibilidad. Es evidente que el método idóneo es el de la elección primaria, en el que todos los mexicanos que deseen, participen en la decisión. El peligro, señala el PAN es la posibilidad de la intervención del régimen en esta elección. Pero ¿en qué sentido la haría? De cualquier forma, cual-

quier candidatura fuerte conduciría a la derrota del PRI.

Las fuerzas partidarias nacionales y muy diversas organizaciones de la sociedad civil han hecho ya una experiencia vasta en la organización de elecciones internas de consultas ciudadanas, en las que han participado millones de mexicanos. Podemos lograrlo. Se trata de evitar acuerdos cupulares o de lograrlos sólo a través de métodos como el de la encuesta, que lo más que pueden darnos son datos indicativos, necesarios en un momento dado, pero insuficientes para tomar determinaciones definitivas y trascendentes como el de la candidatura presidencial para la transición democrática. El PRI está realizando un proceso de elecciones primarias para elegir a su candidato. Mal se vería el bloque opositor si no convocara a su vez a un proceso similar.

La candidatura de Cárdenas debe desplegarse con fuerza. Él tiene responsabilidades gubernamentales ineludibles que debe cumplir al límite de las plazas legales. Pero quienes estamos convencidos de su idoneidad para encabezar al pueblo mexicano en la hora de la Transición Democrática requerimos impul-

sar con fuerza su candidatura. No puede esperarse más. En Guerrero es posible un arco de fuerzas muy vasto, absolutamente mayoritario, para apoyar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Es urgente tomar medidas para lograr el mayor consenso y desenvolver la mayor iniciativa política en esta batalla.

La transición democrática, en despliegue decisivo, tiene posibilidades de concretarse. Requiere un programa democrático definido y una candidatura fuerte. Cuauhtémoc Cárdenas sería la garantía de una alianza opositora con vocación de victoria. Ya tuvimos en 88 la experiencia de una revolución electoral silenciosa a pesar de todos los estudios electorales y encuestas que se hacían en aquel entonces que no le asignaban a Cuauhtémoc Cárdenas la menor perspectiva y Cuauhtémoc Cárdenas triunfó, hoy es cada vez más claro y evidente.

El pueblo de Guerrero ha sido pionero en las grandes gestas nacionales, en la hora de la transición democrática sabrá estar a la altura de sus responsabilidades históricas, una vez más, hoy al lado de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Gobierno y participación ciudadana

Héctor Pérez Serrano*

CADA sociedad está políticamente organizada en un Estado, que cuenta con su propia configuración de ideas, normas, procesos, instituciones y otras formas de organización para atender el objetivo primordial de salvaguardar el Bien Público, reguladas por una norma jurídica suprema denominada *Constitución*.

Para lograr dicho objetivo, el Estado cuenta para su acción con un gobierno representado por el Ejecutivo Federal encargado de producir servicios y satisfactores necesarios para responder a las crecientes demandas sociales. Según Woodrow Wilson, *la Administración Pública es la parte ostensible del gobierno; es el gobierno en acción, es el ejecutivo, operante, el más visible aspecto del gobierno*.¹

Para Simon, Smithburg y Thompson, *la administración es la actividad de grupos que cooperan para la realización de objetivos comunes y a la Administración Pública como las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los Estados; las corporaciones del gobierno y ciertas entidades de carácter especializado*,² los autores enfocan

primero al campo general de la administración. Luego admiten que hay ventajas pragmáticas en el estudio del sector público y hasta ciertas peculiaridades en la realidad del gobierno.

La Administración Pública representa la fase de gobierno que consta de ordenación y coordinación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema, incentivando con ello una activa y cada vez mayor participación ciudadana en las diversas tareas de gobierno.

Por lo tanto, como obligación fundamental del Estado es la de atender las demandas sociales a través del gobierno, que debe adaptarse continuamente a las circunstancias sociales e históricas, reorganizando y fortaleciendo la administración pública, que es el instrumento que le permite al gobierno aplicar sus planes y programas destinados a satisfacer las demandas de un solo individuo y de la colectividad, mediante la generación de bienes públicos y del aprovechamiento racional de los recursos naturales existentes en el país.

*Presidente de la Asociación Mexicana Vínculo Profesional Política y Administración Pública, A.C.

El Estado se divide para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo es el encargado de la creación de las normas jurídicas necesarias para la convivencia armónica de los ciudadanos; el Ejecutivo es el jefe de gobierno, quien tiene la obligación y la facultad de ejecutar las acciones legislativas y de aplicar las tareas administrativas que concilie con los intereses y demandas de la sociedad y, el Poder Judicial que tiene la facultad de aplicar la ley, sancionando y eximiendo de sanción según los conflictos sociales que se le someten, además de ser un órgano de tribunal constitucional, que derime las controversias constitucionales entre los poderes y las instancias de gobierno. Los dos primeros poderes citados son elegidos por la sociedad civil mediante el voto secreto y directo, sin embargo, una vez concluido el proceso a través del cual otorgó su representación política, el electorado asume el carácter de sociedad civil y su papel participativo tiene efectos constantes en el quehacer gubernativo, fortaleciendo y legitimando las acciones emprendidas por el Estado. Por lo tanto, la fortaleza de un gobierno no se finca exclusivamente en los resultados del acto electoral, sino depende de otros factores de apoyo de carácter permanente que nacen y se renuevan en el ámbito de sus relaciones con la sociedad civil.

El concepto de sociedad civil, surge a principios del siglo XIX para hacer una diferenciación de ésta con otro tipo de sociedades, como por ejemplo de la sociedad política. Al respecto distintos teóricos del Estado analizan la existencia de un nuevo orden social que se desenvuelve al margen del orden político, por ejemplo, Hegel define a la sociedad civil como *la diferencia entre el Estado y la familia, como una mezcla de necesidades naturales*

y deseos.³ Es decir, maneja una connotación moderna al emplearlo para describir el espacio social situado entre la familia y el Estado.

Hegel veía con preocupación el surgimiento del individualismo, el cual si bien era positivo en términos de la liberación de la creatividad y el logro de un nuevo nivel de libertad personal, esto conducía al debilitamiento y eventual desaparición de la vida ética, según él, era el sustrato mismo de la comunidad. Para perseverar los vínculos comunales, Hegel introdujo la idea de las corporaciones, cuya función sería reunir a los hombres, crear asociaciones independientes que funcionarían como escuelas de virtud y promoverían además, una vida colectiva y significados comunes. La pluralidad y la diversidad de estos grupos intermedios evitarían una división tajante entre lo público y lo privado.

Hobbes, en el *Leviathan*, señala que la sociedad civil no es homogénea, en ella están inmersas diversas oposiciones, que serán mediadas y reguladas por el Estado. Sin embargo, a pesar de las diferencias internas, representadas por clases sociales, a la vez portadoras de diferentes intereses, la sociedad civil actuará como un todo, estableciéndose una relación entre ambos elementos. Así *el Estado abstracto será el resultado de la resolución formal de las oposiciones y ésta a su vez constituirá la sustancia de la sociedad civil*.⁴

En esencia, la sociedad civil es *el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por tanto de la sociedad civil, son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones*

*que las representan o que se declaran sus representantes; al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, defensa de derechos civiles, de liberalización de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera.*⁵

Ningún Estado con un gobierno de origen democrático puede prescindir en el ejercicio de sus funciones de la participación activa de sus gobernados, para la orientación general de sus políticas, la conformación de los programas prioritarios y en la determinación del contenido de sus actos más trascendentales. Esta forma de gobierno garantiza el bien común por conducto de la voluntad general, que depende de la construcción de acuerdos entre los representantes y los ciudadanos, para fortalecer la vida democrática y participativa de la sociedad civil.

La viabilidad política de un sistema de gobierno democrático debe basarse en la convicción generalizada de los distintos sectores de la sociedad acerca de la legitimidad de sus instituciones y en el acierto en el desempeño de las funciones públicas. Cuando el consenso social cambia en su grado de aceptación, tales fluctuaciones suelen responder a causas no necesariamente políticas, sino frecuentemente a motivaciones económicas y fenómenos de deterioro de los niveles de bienestar social. Tales factores actúan sobre el contexto político de las relaciones entre gobernantes y gobernados e influyen sobre las decisiones y acciones administrativas. Mantener y consolidar la viabilidad política no se reduce a resolver conflictos de opinión. Es necesario desentrañar las causas del descontento social, atender a sus orígenes y satisfacer de manera preferente las necesidades más apremiantes

de la sociedad y, prioritariamente las que aquejan a los sectores económicamente menos favorecidos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En las modernas sociedades democráticas, la participación ciudadana es la condicionante indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación ciudadana se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones.

*La participación, en principio, significa tomar parte; convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia.*⁶ La participación es siempre un acto social, es decir, nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo. En las sociedades modernas es imposible dejar de participar, debido a que la ausencia total de participación es también inexorable. Sin embargo, ser partícipes en todo lo que nos rodea es también imposible.

La verdadera participación es la que se produce como un acto de voluntad individual en favor de una acción colectiva, que descansa en un proceso previo de selección de oportunidades y, al mismo tiempo, participar con alguien en busca de algo supone, además, una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio de la interminable acción colectiva que envuelve al mundo

moderno. La participación es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo y como producto de una decisión personal, y no podría entenderse, en consecuencia, sin considerar a dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo y sobre todo la voluntad personal de influir en la sociedad.

En la actualidad, en los Estados modernos, es imposible el establecimiento de una democracia directa al estilo ateniense, debido a la enorme proporción geográfica y a la gran cantidad de ciudadanos que no pueden participar en el debate y en la toma común de las resoluciones y acuerdos.

Por lo tanto, es necesario la implementación de la democracia representativa que permita al pueblo elegir representantes ante instancias de gobierno, los cuales sean mandatarios de la voluntad popular.

Giovanni Sartori define a la democracia representativa, como *la forma en donde el pueblo no gobierna, sino que elige representantes que lo gobiernen*.⁷ A través de la participación ciudadana en las sociedades modernas, se realiza la selección de sus representantes mediante en un proceso electoral, que permita la conformación de cuerpos colegiados (Parlamentos) u órganos de gobierno para beneficio y en nombre de los representados.

Duverger define la democracia representativa como *el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de ésta forma como sus representantes*.⁸

Para Norberto Bobbio *la democracia representativa y democracia directa no son dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existen uno no puede existir el otro, sino son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente*.⁹ Bobbio plantea un tercer sistema en el que la participación ciudadana, no sólo

sea el medio de elegir a sus representantes sino la forma de participación permanente en la integración de la voluntad del Estado. El carácter de ciudadano cobra una nueva dimensión, evitando que los representantes acaparen todo el poder político, al incrementar su participación política y el interés sobre la conducción gubernamental del Estado. Por lo tanto, la designación de gobernantes dejará de ser un cheque en blanco y el vacío entre representantes y representados que sobrevienen una vez otorgado el nombramiento, podrá colmarse con consultas ciudadanas por las cuales el cuerpo electoral no solamente hará escuchar su opinión, sino que, en algunos casos la hará valer.

La idea de la participación ciudadana suele gozar de mejor prestigio que la idea de la democracia representativa que sirve para explicar el funcionamiento democrático del Estado. Sin embargo, podemos determinar que la representación y la participación ciudadana forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia, ya que ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya un cierto criterio representativo.

En las sociedades contemporáneas la participación no se limita sólo a procesos electorales –participación política–, sino representa también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formas y mecanismos de *participación ciudadana*, que fortalezcan y nutran la vida democrática de la sociedad.

Algunos especialistas opinan que en las sociedades modernas no es lo mismo *la participación política que la participación ciudadana*, debido a que no es lo mismo participar

para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por éstos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones. Para distinguir las diferencias entre una participación de la otra, es preciso plantear cuáles son las formas que se dan entre estos dos casos.

En general pueden ser reconocidas cuatro formas de participación política de los ciudadanos, las cuales son:

1. La que supone el derecho y ejercicio del voto.
2. Las actividades que realizan los ciudadanos en campañas políticas emprendidas por los partidos políticos o en favor de un candidato en particular.
3. Las actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico.
4. Las que se derivan de un conflicto particular.

De estas formas de participación política podemos decir que el objetivo principal se refiere sólo a la integración de las instancias de gobierno, aunque *la participación ciudadana en general siempre se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas*,¹⁰ nunca será lo mismo votar que dirigir una organización para la defensa de los derechos humanos, o asistir a las asambleas convocadas por un gobierno local que aceptar una candidatura por alguno de los partidos políticos. Pero en todas las formas de participación política y a pesar de las obvias diferencias entre éstas, tienen un rasgo común en su ejercicio, debido a que están asentadas claramente en el Estado de derecho.

En cambio, la participación ciudadana exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar, es decir, no sólo estar asentada en el Estado de derecho, sino se cuenta con la liber-

tad de los individuos. Para Milbrath,¹¹ en una sociedad democrática las formas de participación ciudadana pueden ser:

- a) *Abierta*. Sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidan a participar.
- b) *Cubierta*. En caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona.
- c) *Autónoma*. A partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas por las necesidades de su entorno inmediato.
- d) *Por Invitación*. De algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades en favor de algún propósito en particular.
- e) *Episódica o continua y grata o ingrata*. De acuerdo con los tiempos que cada quien decidiera entrar a la acción colectiva y con el tipo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes.
- f) *Simbólica o instrumental*. Tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización.

Todas ellas son formas ciertas de participación ciudadana hasta nuestros días, y todas cumplen aquel doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también respetando las reglas básicas que supone el Estado. Ninguna de estas formas pretende cambiarlo todo, pero todas ellas muestran la enorme variedad de posibilidades que arroja la sola idea de la participación.

Para los especialistas, la participación ciudadana se deriva de un concepto más general que engloba la voluntad de participar por parte del ciudadano en asuntos públicos, esto es a través del desarrollo de una cultura cívica por parte de la sociedad.

La cultura cívica se define como *la idea de concebirse protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para nego-*

*ciar condiciones de vida y de trabajo; en suma, para incidir en las decisiones políticas y vigilar su proyección.*¹²

Milbrath propone tres tipos puros de cultura cívica, en que los ciudadanos tienen una forma específica de participación y sugiere la siguiente clasificación:

- *Los apáticos.* Se les reconoce precisamente por su renuencia a intervenir en cualquier asunto político.

- *Los espectadores.* Se les identifica por su apertura a los estímulos políticos que les presenta el entorno, por su voluntad de participar en las elecciones, por iniciar una discusión sobre temas políticos, por intentar influir en el sentido del voto de otra persona, o incluso por llevar insignias que lo señalan como miembro de algún grupo particular.

- *Los gladiadores.* Son los que contribuyen con su tiempo a una campaña política: participar en algún comité electoral o en la definición de estrategias para el grupo al que pertenece; solicitan fondos, aceptan candidaturas o, en definitiva, ocupar posiciones de liderazgo en los partidos políticos, en los parlamentos o en el gobierno.

La metáfora empleada por Milbrath nos permite relacionar los diferentes roles que eligen los ciudadanos para tomar parte en la democracia. Además, plantea que la participación ciudadana se da en espectro muy amplio en las sociedades modernas. Por otro lado, la enorme variedad de posibilidades que ofrece la participación ciudadana no significa que todos estén dispuestos a jugar el mismo papel. Por el contrario, solamente una minoría representativa se encuentra realmente disponible para hacer las veces de los gladiadores, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos se concreta al papel del espectador.

En el Estado contemporáneo, la sociedad civil ha asumido un papel cada vez más dinámico y participativo en las principales

decisiones y acciones concretas de gobierno a través de diversas organizaciones civiles, como sindicatos, medios de comunicación, congregaciones religiosas, partidos políticos, asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales (ONG), asumiendo en parte, roles que anteriormente sólo le competían a los que Milbrath denominaba como gladiadores, es decir, a los gobernantes.

En los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino que además hay múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos. Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales.

Entre las formas más avanzadas y directas de intervención ciudadana en el gobierno, en las decisiones político-administrativas y en las de carácter legislativo son mediante el *referéndum*, el *plebiscito* y la *iniciativa popular*.

. REFERÉNDUM

*(Del latín referéndum, de referre: referir). Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.*¹³ En el *referéndum*, el electorado vota sobre algún asunto público. Además, es útil cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad.

Una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en un cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del *referéndum* y el *plebiscito*.

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por considerarse como un acto decisorio autónomo, de carácter normativo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.

Los representantes formulan la ley, pero el *referéndum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Una de las principales objeciones en contra del referéndum es el hecho de que representa un mecanismo de decisión de suma cero, esto es, un sistema literalmente de mayoría que deja sin ninguna oportunidad a los derechos de la minoría. En cada tema, la mayoría se lleva todo y la minoría pierde todo. Entre los temas no cabe la posibilidad de negociación ni de concesión. El *referéndum* representa la más perfecta y mecánica encarnación de un sistema de tiranía mayoritaria.

PLEBISCITO

El concepto de *plebiscito* deriva de la noción más amplia de soberanía popular, o simplemente, democracia. El *plebiscito* no afecta a actos de naturaleza normativa. Se refiere más a cues-

*tiones de hechos, actos políticos y medidas de gobierno, propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas.*¹⁴ Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio. Se relaciona con decisiones políticas fundamentales de un país, ya que su contenido siempre alude a cuestiones de soberanía.

El concepto de *plebiscito* tiene su origen en la Roma antigua, se llamaba *plebiscitum* a la ley que a propuesta de un tribuno establecía la plebe.

Entre el *plebiscito* y el *referéndum* hay una palpable diferencia, pues el acto *plebiscitario* es, al menos por su antecedente histórico, de carácter creativo no afirmativo.¹⁵ Ninguno de estos dos mecanismos supone una elección de representantes, sino de decisiones, pero ambos funcionan con la misma amplitud que los procesos electorales, en tanto que pretenden abarcar a todas las personas que se verán afectadas por la alternativa en cuestión.

INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular y el derecho de petición, por su parte, abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos. Ambas formas constituyen también una especie de seguro en contra de la tendencia de exclusión partidista y parten, en consecuencia, de un supuesto básico: si los representantes políticos no desempeñan su labor con suficiente amplitud, los ciudadanos pueden participar en las tareas legislativas de manera directa.

Sin embargo, hay que reconocer que estos mecanismos avanzados de participación directa son útiles para casos excepcionales, que

presupone una vigencia previa y cotidiana de un sistema representativo, siendo la estructura político-jurídica básica de los estados modernos.

En México los diversos cambios que se gestan en el ámbito político han implicado nuevas formas de interlocución entre sociedad y gobernados, que requiere modificar y ajustar la nueva realidad de una sociedad más participativa y de un gobierno más responsable que supere al viejo sistema institucional.

La pluralidad y la tolerancia son las principales actitudes que fortalecen la vida democrática en busca del nuevo arreglo social, en el que se planteen nuevas condiciones que permitan a las autoridades gobernar, ejerciendo una conducción política con proyecto, rumbo, decisión y representatividad; y permitir por otro lado, la participación ciudadana y la acción de los partidos políticos en aras de la construcción de mecanismos de colaboración política y administrativa de gobierno.

Este nuevo arreglo social debe tener sustento en la visión política de reconocer que no existe conflictos de interés irresolubles entre gobierno y ciudadanos. El diálogo, la tolerancia y la apertura para buscar consensos, aunados a la corresponsabilidad de gobierno, partidos, organizaciones y ciudadanos, constituyen elementos indispensables para conciliar posiciones y superar los conflictos, haciendo con ello viable la vida social y política para el país. Por el contrario, de no darse estas condiciones se llegaría a diferencias irreconciliables que polarizarían posiciones y cerrarían los espacios para el diálogo, el cual indudablemente se constituye como piedra angular en el fortalecimiento de una vida plural y democrática del Estado.

Para lograr los anteriores objetivos, se deberá de analizar abiertamente la viabilidad de los diversos mecanismos de participación ciudadana, los cuales deberán adecuarse a las circunstancias existentes en el país y ser herramientas para el fortalecimiento de las instituciones y del proceso de transición democrática que se ve inmerso nuestro país.

NOTAS

- ¹ Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, II (1887), pp. 197-222.
- ² Simon, et al., *Introduction to Study of Public Administration*, 3a. ed., Macmillan, Nueva York, 1950, p. 3.
- ³ César Cansino, *La filosofía política*, Tirana editores, México, 1994, p. 104.
- ⁴ Eliseo López Cortés, *Formación del Estado en la Sociedad Civil*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 43.
- ⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, p. 68.
- ⁶ Mauricio Merino Huerta, "La Participación Ciudadana en la Democracia", 2a. edición, IFE, México, 1995, p. 9.
- ⁷ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 150.
- ⁸ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 93.
- ⁹ Norberto Bobbio, *op. cit.*, pp. 40-41.
- ¹⁰ La definición es de Nuria Cunill, *Participación Ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991, p. 56.
- ¹¹ Lester W. Milbrath, *Political Participation. How and do People get Involved in Politics?*, Rand McNally, Chicago, 1965, p. 6.
- ¹² Jaqueline Peschard, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2, IFE, México, 1994, p. 21.
- ¹³ José Luis Correa Villanueva, *Diccionario Electoral* CAPEL, México, 1996, p. 189.
- ¹⁴ *Ibidem*, p. 123.
- ¹⁵ Ignacio Burgoa Orihuela, *Diccionario de Derecho Constitucional*, p. 340.

Historia del siglo xx



Los iniciadores del movimiento democrático

Evolución del pensamiento estratégico de EEUU y la URSS 1945-1991*

Luis Felipe Vergara Mendoza**

LUIS FELIPE VERGARA MENDOZA, matriculado en el Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras llegó a mi oficina en el Instituto de Investigaciones Económicas una buena mañana de lunes. Me pidió que le dirigiera una tesis sobre la situación estratégica y la guerra nuclear. Lo hizo con cierta preocupación porque le habían dicho que en México “no había condiciones para desarrollar ese tema” (*sic.*), pero uno de sus maestros le sugirió que me lo consultara. Fue la primera vez en mis casi treinta años como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que un estudiante de la UNAM me pedía asesoría para hacer una tesis en torno al predicamento termonuclear, un asunto que forma parte del núcleo de cualquier reflexión en torno a la condición humana del siglo que termina y que proyecta su sombra en el siguiente.

Luis Felipe no cumplía con un requisito que exijo para dirigir tesis de grado: haberme sufrido por lo menos un semestre en mi taller-seminario de tesis y haber avanzado considerablemente en la lectura del tema a desarrollar. No se desalentó: esa misma semana ingresó como “oyente” al seminario y en un santiamén se hizo “dicente” y más que eso, un magnífico interlocutor, bien informado y apasionado por el tema. Pronto me percaté que, a pesar de su juventud, manejaba al detalle tanto los aspectos tácticos y estratégicos de las campañas ya fuera de Alejandro o de Napoleón, del pensamiento de Vegetius o de Mauricio de Saxe y Clausewitz como los pormenores técnicos de los sistemas de armamento convencional y estratégico contemporáneo, con especial interés en la coherencia y la aviación.

Cuando le pedí comentar las “Tesis para la Era Atómica” de Günther Anders, quedó profundamente sobrecogido por la inmensidad que significaba el hecho de que vivimos en una era en la que en cualquier momento disponemos del poder para transformar cualquier lugar de nuestro planeta, y aun nuestro planeta mismo, en una Hiroshima.

Por ser una tesis de historia pronto convenimos en la necesidad de centrar el trabajo en una reconstrucción, tan bien documentada como lo permitiera la bibliografía, la hemerografía y el archivo público, sobre la evolución del pensamiento estratégico en Estados Unidos y la Unión Soviética entre 1945 y 1991. Aunque el trabajo se centraría en el complejo cuadro interactivo en el que se desarrolló la concepción estratégica de nuestro vecino nortehño durante la guerra fría, la intención de fondo era contribuir en el entendimiento de los conflictos entre las grandes potencias y el papel de México, no como un mero receptáculo de esas luchas de poder, sino como un actor que a lo largo del periodo posterior a la Revolución de 1910, desde Carranza y Cárdenas hasta López Mateos, Echeverría y López Portillo, había desarrollado una capacidad de proyección diplomática regional y global de primer nivel, con negociadores de la talla de García Robles y Jorge Castañeda, sin los complejos y las sumisiones, limitaciones y estrecheces de corte colonial-imperial, que tipifican a los regímenes neoliberales que hoy asolan la economía, el patrimonio cultural y la diplomacia de la nación.

Agradezco al Director General, Diputado Bernardo Bátiz Vázquez, y a la Directora Editorial, Irma Eréndira

*Trabajo póstumo.

**Licenciado en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Miembro del Seminario de Teorías del Desarrollo del Instituto de Investigaciones Económicas.

Sandoval, el que *Quórum* abra sus páginas a algunos de los apuntes preliminares de la tesis de Luis Felipe, muerto recientemente, en un lamentable accidente; fue un becario del proyecto de investigación y seminario sobre la geoeconomía y la geopolítica del capital, en el que pronto se ganó el afecto y admiración de sus compañeros, compañeras y de su profesor. Entre las muchas memorias, recordamos –con su madre y hermana–, su rechazo rotundo al cierre de las instalaciones universitarias por ser algo “inherentemente reaccionario”. También su filantropía, cuando nos anunció que viajaría a Chiapas y a Oaxaca, con otros estudian-

tes de la Facultad de Química, para “potabilizar el agua”. Y nos advirtió: “si sólo salvamos un chamaco, ya la hicimos”. Así era este amigo y estudiante. Es una gran pérdida. Me impacta de manera profunda escribir estas líneas porque, a fin de cuentas, somos los maestros los que aspiramos –y ésta es una de nuestras máximas esperanzas– a ser recordados por nuestros alumnos y alumnas veinte o treinta años después de que –como dijera don Emilio Krieger–, “dejemos de dar lata sobre la superficie” Luis tenía toda una vida por delante.

DOCTOR JOHN SAXE-FERNÁNDEZ. *Ciudad Universitaria, 18 de agosto de 1999.*

LOS FACTORES clave inmediatos que explican el origen de la Guerra Fría fueron el crecimiento del poder relativo de la Unión Soviética, independientemente de la orientación político-ideológica de su sociedad y gobierno, el vacío de poder percibido tras la devastación de las potencias europeas occidentales, que amenazaba con ser rellenado por aquélla, y la colisión de intereses que este hecho representó al coincidir con el simultáneo ascenso de Estados Unidos que, a partir de ese mismo vacío y tras sus espectaculares victorias en la Segunda Guerra Mundial, había logrado llevar a una escala planetaria su expansión hegemónica, iniciada al menos desde la segunda mitad del siglo XIX buscando después del final de la conflagración mundial establecer un orden internacional político-económico al cual la Unión Soviética no sólo no se sumó, sino que eliminó al mismo en aquellas regiones que cayeron bajo su esfera de influencia.

Otro factor que jugó un papel preponderante fue la incapacidad, y acaso desinterés, de los gobiernos estadounidense y soviético por crear una fórmula de entendimiento que les permitiese salvar los puntos de divergencia entre las agendas de ambas superpotencias, mismos que no habían estado previstos en los tratados anteriores al final de la Segunda Guerra Mundial.

En el caso concreto de Estados Unidos, también cabe añadir la actitud del gobierno de Harry Truman, quien parecía actuar bajo la premisa de la definitiva consolidación de su nación como indiscutible líder mundial, de suerte que se percibía como innecesario buscar una postura de compromiso con un rival que era considerado como la encarnación de un régimen intrínsecamente opuesto a las ideas estadounidenses.

Los acuerdos de Yalta constituyeron, simultáneamente, la construcción de lo que sería la piedra de toque primordial de la rivalidad bipolar que marcaría al mundo de 1945 a 1991, también el reconocimiento del poderío soviético con la admisión de buena parte de sus pretensiones expansionistas, y el consenso, de grado o por la vía de los hechos por parte de los poderes europeo-occidentales, de la necesidad de subordinarse a un esquema de bloque.

El que Estados Unidos fuese uno de los interlocutores principales en dichos acuerdos fue también un indicador claro de quien sería la otra superpotencia unitaria en el panorama internacional que comenzaba a dibujarse. La construcción del bloque capitalista u occidental se dio inicialmente en torno al liderazgo de Estados Unidos al quedar claro para las potencias europeas occidentales su posición de debilidad frente al crecimiento

del poderío de la Unión Soviética y la necesidad del apoyo político-económico estadounidense para rehacerse. El radical aumento del poderío relativo de Estados Unidos se debió, como ya dijimos, a sus victorias en la Segunda Guerra Mundial lo cual consolidó la presencia militar y política de la superpotencia americana en regiones donde antes ésta era escasa o del todo inexistente, dándole en un sentido geopolítico una posición de fuerza así como un crecimiento económico-industrial bestial que sostendría los medios para hacer válida dicha posición.

Mencionar algunas estimaciones cuantitativas da una buena idea del poderío relativo de Estados Unidos en relación con el resto de las potencias capitalistas de ese entonces. Alrededor de una tercera parte de los artículos producidos en todo el mundo hacia finales de 1945 eran de origen estadounidense, así como más de la mitad de las manufacturas. Las reservas de oro de dicha nación de esos tiempos ascendían a 20,000 millones de dólares, mientras que el total mundial era de aproximadamente 33,000 millones de dólares, la mitad de las transportaciones marítimas mundiales eran efectuadas por Estados Unidos.¹

Aunque la capacidad económico-industrial de la Unión Soviética era considerable, no era un rival de Estados Unidos ni mucho menos. Sin embargo, ésta se hallaba concentrada casi totalmente en el sector militar-industrial y en el de los bienes de producción a costa de una draconiana reducción de prácticamente cualquier otro sector de manera que dicha potencia contaba con fuerzas armadas, aunque rudimentariamente equipadas en algunos rubros, muy grandemente experimentadas y, lo que es más importante,

situadas directamente en las inmediaciones de Europa occidental (así como en otras regiones del mundo importantes, como Asia Central y Extremo Oriente) y contando con el dominio de casi la totalidad de Europa oriental y sus recursos, incluyendo parte de Alemania.

Merced a su sistema político-económico-social, el estado soviético se hallaba, además, en posición de definir hasta cierto punto sus propias metas y términos de desarrollo, siendo en buena medida inmune a otras presiones que en cambio eran compartidas por Estados Unidos y las potencias capitalistas, en términos de las cuales el gigante americano resultaba sumamente beneficiado. El expansionismo soviético además del ámbito militar se expresaba en formas bastante más elementales que en el imperialismo norteamericano, formas que, en última instancia, no habrían resultado del todo extrañas a un mandatario asirio del siglo IX a.C.

En los años posteriores al final de la guerra, enormes cantidades de bienes transportables, que iban desde joyas y objetos de arte hasta rieles para vías férreas, petróleo y carbón, aviones, barcos e instalaciones fabriles, fueron trasladadas desde Europa oriental hasta la Unión Soviética. Por otra parte, gracias a la desaparición o huida de casi todos los gobiernos del periodo de entreguerras de las naciones que cayeron bajo la ocupación soviética ésta se halló frente a un vacío de poder y una descomposición político-social que le permitiría fomentar en aquellos estados sistemas político-económicos a su conveniencia (y a su semejanza), siendo éste un factor clave que aumentó al menos en los primeros años de la Guerra Fría, el poder de la superpotencia socialista frente a las otras naciones de su bloque.

ESTADOS UNIDOS, LA OTAN, LA ESTRATEGIA DE CONTENCIÓN Y EL ROLL BACK

Ambas superpotencias desarrollaron políticas de seguridad tendientes a consolidar sus respectivas áreas de influencia. Dichas políticas de seguridad fueron organizadas de acuerdo a pautas que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética habían venido siguiendo históricamente en sus procesos de expansión y formación nacional. La primera de estas superpotencias había desarrollado, tras una etapa de pleno expansionismo territorial, un expansionismo hegemónico cuyo principal motor fue un proceso imperialista (en el sentido leninista del término).

Por expansionismo hegemónico entendemos aquí la tendencia de asegurar una capacidad de intervencionismo y penetración económica en otros estados nominalmente independientes sin necesariamente extender su soberanía territorial a las regiones teatro de dicho expansionismo, aunque ésta sí se buscara implantar en ciertas zonas particularmente importantes. En el caso estadounidense la forma a partir de la cual quedó establecida la estructura hegemónico-imperialista fue la de una talasocracia que se manifestó en el énfasis de tal potencia en tener el control, y en algunos casos la soberanía, en relación con ciertos puntos geográficos ventajosos en relación con la posibilidad de dominio de los derroteros navales más importantes. La capacidad de proyección de fuerza a zonas diversas del globo terráqueo por medio del poderío marítimo sería desde el siglo XIX uno de los elementos definitorios de la geopolítica hegemónica norteamericana, así como lo había sido de sus antecesores inmediatos, los británicos. Así, por ejemplo, a finales del siglo

pasado, Estados Unidos fomentó el movimiento regional independentista que separó a Panamá de Colombia conformándola como una nación independiente de ésta, convirtiéndose luego en garante de la independencia del flamante país centroamericano, asegurando así la posesión del estratégico Canal de Panamá y la posibilidad de injerencia en los asuntos internos de este país en caso de que así fuese necesario, de acuerdo con el criterio de Washington, para salvaguardar sus prerrogativas locales.² Con diversos matices, esa misma línea de acción caracterizó la conducta de la superpotencia en cuestión en el área del Caribe y Centro América.

En el océano Pacífico, tras derrotar a España en la Guerra de 1898, Estados Unidos se anexó el Archipiélago de las Filipinas, así como otras islas cercanas al mismo (como Guam), pero la importancia de tales anexiones no radicó tanto en el territorio en sí, sino en el papel de éste como base para ulteriores acciones en la Cuenca del Pacífico y Extremo Oriente, merced a sus puertos y potencialidades para reabastecer flotas. Lo que explica la efectiva anexión en este caso fue la imposibilidad de ese entonces (finales del siglo XIX) del surgimiento de un estado nacional en ellos.

Aun desde antes del final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos aprovechando lo que ya se dejaba ver como una situación en extremo provechosa, comenzó a impulsar la construcción de lo que sería la faceta económica del nuevo orden mundial que le permitiese no sólo explotar cabalmente su supremacía, al menos en lo que se refería al mundo fuera de la esfera de influencia socialista, sino igualmente evitar una grave crisis interna debido a la desproporción surgida entre la descomunal planta productiva

de dicha nación instalada en los años de la guerra y la relativamente reducida demanda de la postguerra (debida en buena parte a la previsible disminución del gasto gubernamental), a la vez que asegurar los medios para contar con acceso a las materias primas estratégicas, como minerales e hidrocarburos y sus derivados. Entre 1942 y 1945 quedaron establecidos una serie de arreglos e instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, la conferencia de Bretton Woods, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) más otras instituciones de índole regional que, a ese nivel, calcaban y reforzaban a las ya mencionadas. El objeto de estos trabajos fue establecer un régimen mundial de libre mercado bajo condiciones bastante favorables a los intereses estadounidenses, tales como la libre convertibilidad de las monedas y la adopción del dólar como moneda para establecer reservas a nivel internacional. Hubo intentos para mantener resabios del viejo orden, como la infructuosa pugna británica por mantener la llamada "preferencia imperial", que consistía en mantener un régimen de protección a sus mercados coloniales a partir de la restricción de la convertibilidad de la libra esterlina en otras divisas extranjeras, pero estos simplemente no contaban con fuerza para respaldarse.³

La Unión Soviética que, como hemos visto, contaba con medios para resistir las presiones y permitirse permanecer al margen del nuevo estado económico del mundo no socialista y optó por ello, no sólo porque los términos en los que se planteaba aquél eran absolutamente incompatibles con el sistema soviético de control del estado sobre todos los ámbitos de la vida económica de la

nación, sino igualmente debido a que haber optado por lo contrario hubiese significado colocarse en lo que en esa época equivalía directamente a una posición de subordinación frente al descomunal poder económico-financiero estadounidense. Esta negativa, que acaso establecería la definitiva ruptura entre los dos bloques mejor que ninguna otra consideración, se vio acompañada de la consolidación y endurecimiento del área de influencia de Moscú en Europa Oriental entre 1945 y 1950 mediante el establecimiento definitivo de estados socialistas calcados o al menos similares (y ciertamente no antagónicos en principio) al modelo ruso y bajo una estrecha supervisión de la Unión Soviética, tras un breve ensayo democrático en algunas de tales naciones en los tiempos inmediatamente posteriores a la conflagración mundial, así como el reforzamiento de una estructura de seguridad militar que, aunque no sería formalizada sino hasta la década de los cincuenta con el establecimiento del Pacto de Varsovia, que de hecho ya se hallaba conformada en sus elementos más importantes desde el periodo 1945-1949.

Esta afirmación de fuerza soviética también incluyó una política sistemática de intimidación hacia los vecinos pro-americanos de la Unión Soviética así como intenciones expansionistas como apoyo a la guerrilla procomunista de Grecia en el transcurso de la guerra civil que convulsionó a dicha nación hacia 1948; presiones fronterizas contra Turquía, y el apoyo a las fuerzas comunistas chinas que en 1949 emergerían como los protagonistas vencedores de la larga guerra revolucionaria de China. En Europa, habría otras pruebas de fuerza socialistas, como el bloqueo de Berlín de 1948 como respuesta a la construcción de lo que vendría a ser la

República Federal Alemana por parte de los poderes occidentales.⁴

Debido a que una Unión Soviética poderosa y opuesta a la nueva orquesta económica internacional bajo batuta estadounidense no sólo constituía ya de sí un revés a los intereses norteamericanos, sino que, a partir de su poderío y disposición de enormes contingentes de fuerzas militares en Europa oriental, en las fronteras con Turquía e Irán y en Asia oriental, se hallaba en posición de amenazar a los aliados de Estados Unidos (así como importantes mercados) poniendo en riesgo aquélla en su totalidad, aun si esa amenaza no se materializara en forma de una invasión del bloque socialista contra Europa Occidental, dado el precario estado que guardaba aquélla, Estados Unidos empeñó grandes esfuerzos en poner a punto una estructura de seguridad frente al nuevo antagonista, lo cual tuvo por objeto construir un dique efectivo a cualquier acción expansionista de la Unión Soviética. Aunque algunos de los esfuerzos norteamericanos en este sentido empezaron desde incluso antes del final de la Segunda Guerra Mundial, no fue sino hasta después de ésta que dicha estructura se constituyó en un objetivo articulado de la postura geopolítica norteamericana. La diferencia sustancial de la nueva Estrategia de Contención Norteamericana, como se le ha conocido, con relación a anteriores actitudes hostiles contra el estado socialista soviético, como las expediciones.

No se debe de subestimar la realidad de la amenaza soviética para el proyecto norteamericano y la real necesidad de dicha estructura de seguridad, al menos si se colocan al margen consideraciones abstractas sobre la legitimidad de los esfuerzos hegemónicos norteamericanos y se atiende a ra-

zones de *Realpolitik*, así como tampoco caer en la simplificación de pretender explicar totalmente dicha necesidad a partir de una sociología del poder en el interior de Estados Unidos ya que, como se ha dicho, las capacidades militares soviéticas eran bastante más grandes de lo que se podría esperar y se hallaban en una situación geopolítica muy favorable a una actitud ofensiva, como nunca antes en la historia de Rusia.⁵ Aun el monopolio nuclear del que gozaron los norteamericanos durante los años inmediatos al final de la Segunda Guerra Mundial no era necesariamente una garantía real frente a los soviéticos, tanto en función a las reales capacidades de éste como por el hecho de que el liderazgo soviético sencillamente no lo tomaba muy en serio por aquellos años.

La concretización de la Estrategia de Contención y la reorganización de las fuerzas armadas norteamericanas fueron los procesos que mantuvieron ocupado a Estados Unidos en materia de seguridad durante el periodo 1945-1955. Durante esos años, serían creados los tres aspectos generales de la estructura geoestratégica en la que se basaría dicha estrategia. El primero de ellos fue basado en los propios instrumentos y organismos económicos internacionales fomentados por Estados Unidos al final de la guerra que tuvo por objeto proporcionar apoyo económico y financiero a diversas regiones del globo con un especial énfasis a Europa Occidental y Japón. En general, esta línea de acción tenía por objeto crear una capacidad de demanda para la descomunal planta productiva norteamericana que, en los momentos posteriores a la conflagración mundial, sencillamente no existía en los grandes mercados internacionales, a la vez que cerraba ambientes propicios para el expansionismo

soviético en regiones como las arriba señaladas. En lo que se refiere a Europa Occidental y debido a la percepción del peligro que suponía un posible vacío de poder propiciado por unas potencias capitalistas agotadas y devastadas potencialmente generadoras de un descontento social agudo, era patente la necesidad de impulsar el esfuerzo de reconstrucción, a cuyo efecto fue creado el llamado "Plan Marshall" a mediados de 1947 que, acompañado de fuertes condicionantes, canalizó importantes volúmenes de ayuda financiera norteamericana a las naciones del bloque occidental mas devastadas por la conflagración mundial. La Unión Soviética, que durante su lucha contra la Alemania Nazi había recibido abundante ayuda material norteamericana dentro del esquema de préstamo y arriendo, fue invitada a acogerse a dicho plan en el transcurso de una reunión en París entre el ministro del exterior francés, Georges Bidault, el ministro de Relaciones Exteriores británico Ernest Revin y el ministro de Relaciones Exteriores soviético Molotov, y aunque Moscú estudió seriamente los términos del plan muy pronto desechó la posibilidad por el descarado carácter de caballo de Troya que la iniciativa norteamericana presentaba.⁶ En las naciones industrializadas del bloque occidental un aspecto importante de la reconstrucción fue el rehacer las grandes corporaciones industriales de preguerra asegurándose así, entre otras cosas, una base de desarrollo y producción propias para las fuerzas armadas de esas naciones, siendo ejemplo de esto el resurgimiento y mejora de la casa Vickers, que tras la guerra gastó ocho millones de libras esterlinas en la modernización de sus astilleros y en conversión a producción en artículos de consumo domés-

ticos,⁷ en Japón, corporaciones como la Mitsubishi, que durante la guerra produjese toda la clase de sistemas de armamento, fueron paulatinamente rehechas y en Francia, ya hacia la década de los cincuentas, se reharía la industria aeronáutica surgiendo la prestigiada firma Marcel Dassault, misma que, en las décadas subsecuentes, produciría varias generaciones de aviones de combate destinadas tanto a la fuerza aérea francesa como a la exportación. Para 1955, el Reino Unido, Francia e Italia ya se hallaban produciendo toda clase de sistemas de armamento aéreos, navales y de tierra, desde fusiles de asalto hasta tanques, barcos, misiles y cazas a reacción. Claro está que este esfuerzo de reconstrucción tan apoyado por Estados Unidos no sólo se notó en la reaparición de la planta productiva de las naciones beneficiadas, sino en una irrupción masiva de inversiones y artículos de consumo norteamericanos, por no hablar del exponencial aumento de la influencia política norteamericana. En algunos casos, la reconstrucción no sólo se limitó a una restauración de la planta industrial, sino a una reformulación radical del ámbito político y social, tal y como fue el caso de Alemania y Japón. En este último el general estadounidense Douglas McArthur, quien ocupaba el cargo de SCAP (Supreme Commander Allied Powers, comandante supremo de los poderes aliados, a cargo de Japón hasta los primeros años de la década de los cincuenta) incluso fomentó una reforma agraria radical, del mismo tipo que Estados Unidos impediría en América Latina en las subsecuentes décadas a cualquier costo, tachándolas de "comunistas", en aras de arrebatar el poder a los segmentos de la sociedad japonesa que pudieran oponerse a una reforma del aparato

gubernamental, tolerando por estrecho margen y con amplias restricciones⁸ las actividades abiertas de grupos declaradamente socialistas llegándose incluso a permitirse (escándalo de escándalos) la legalización de un Partido Comunista japonés y a fomentarse el surgimiento de uniones sindicales fuertes.

El segundo aspecto, que cronológicamente precedió al Plan Marshall, fue la llamada Doctrina Truman, reconocida como tal dentro de los principios de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos a partir de un discurso pronunciado por el presidente norteamericano Harry Truman en ocasión de una sesión conjunta de congreso norteamericano con el mandatario el 12 de marzo de 1947 en el que, tras plantear una dicotomía entre el totalitarismo comunista y los “pueblos libres”, señaló que “debe ser la política de los Estados Unidos el apoyar a los pueblos libres que se encuentran resistiendo (...) subyugación por minorías armadas o presiones del exterior”.⁹ Con anterioridad a dicho discurso, el 5 de enero de 1946, el mismo presidente había redactado un texto que, según algunas opiniones, señaló el inicio definido de la Guerra Fría en el que, tras declarar que las concesiones a las pretensiones de dominio territorial soviéticas en Yalta habían sido forzadas a las democracias occidentales por las circunstancias y que la Unión Soviética sólo entendía un lenguaje: la fuerza militar. El ya mencionado endurecimiento de la postura soviética en Europa Oriental y las convulsiones político-sociales sufridas en varias naciones europeas aliadas a Estados Unidos frente al bloque socialista debidas a la difícil situación de postguerra proporcionaron un terreno abonado a la posesión de Truman. En Italia, por dar otro ejemplo de

cómo fue leída y materializada la Doctrina Truman, frente a la preocupante fuerza que los comunistas tomaban en el panorama político interno, que aunada a la desesperante situación económico-social hacia una peligrosa pócima, la entonces recién fundada Central Intelligence Agency (CIA, Agencia Central de Inteligencia) fue instruida para iniciar operaciones encubiertas en tal nación mediterránea mediante la directiva nsc 4/A (fecha el 12 de diciembre de 1947) tendientes a impedir la toma de poder del partido comunista italiano en las elecciones del año siguiente, y a apoyar al Partido Demócrata Cristiano italiano. Mas adelante, George Kennan, ahora laborando en el Departamento de Estado norteamericano, llegaría a recomendar la intervención armada de su país en la península mediterránea de darse, a pesar de todo, una victoria comunista.¹⁰

El tercer aspecto de la estructura que sirvió de base a la Estrategia de Contención fue la formación de varias alianzas y tratados de defensa recíproca internacionales a escala regional y subcontinental de los cuales Estados Unidos formaría parte, sobre todo en la inmediata periferia de la Unión Soviética y su área de influencia es decir, en el Rimland Euroasiático, en palabras de Spykman, de manera que se formase un verdadero cerco geográfico. Un ejercicio interesante consiste en tomar un mapamundi escolar de proyección polar (tomando al Polo Norte geográfico como centro matemático) y rellenar con un lápiz de color aquellas regiones que formaron parte de los más importantes tratados en cuestión, con lo que se verá claramente el cerco mencionado, obteniéndose, asimismo, una perspectiva interesante sobre la problemática de seguridad soviética durante la Guerra Fría.¹¹ Muchos de estos acuerdos y

tratados de defensa internacionales no acabarían de ser formalizados sino hasta la década de los cincuenta, pero ya en el periodo 1945-1950 los eslabones más importantes del dispositivo geoestratégico norteamericano estaban presentes en forma de multitud de bases aéreas, navales y terrestres así como centros de inteligencia electrónica (ENLIT) tales como puestos de monitoreo para escuchar transmisiones radiales soviéticas. Muchas de éstas ya existían desde antes de la Segunda Guerra Mundial como parte del anterior expansionismo hegemónico-talaso-crático norteamericano, tal como era el caso de la multitud de bases en el océano Pacífico, y otras fueron producto de dicha guerra, como las bases en Gran Bretaña, lo que después sería Alemania Occidental, Francia e Italia, y otras más fueron adquiridas tras la guerra merced al clima favorable a los intereses norteamericanos, al temor que inspiraban los soviéticos y con la positiva influencia (para éstos) de factores tales como el Plan Marshall. El acceso de Estados Unidos a esas bases se dio de muchas formas, mediante arriendos, concesiones territoriales limitadas a cierto número de décadas o permanentes (aunque tras la Segunda Guerra Mundial este último caso sería muy raro, si es que llegó a existir alguno), así como parte de los tratados y alianzas aludidos, y operadas por fuerzas armadas norteamericanas u organismos de inteligencia del mismo país ya fuese de manera exclusiva o compartida con el gobierno anfitrión. Así, por ejemplo, un año antes de la creación formal de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el entonces gobierno laborista británico había aceptado el basamento de dos grupos de sesenta bombarderos Boeing B-29, del mismo tipo que

los usados para la destrucción atómica de las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki en agosto de 1945, en las islas británicas, a distancia suficiente para que estos pudiesen atacar blancos en la Unión Soviética y Europa Oriental, aunque pocos o ninguno de estos aparatos hubieran podido ser equipados con armamento nuclear (el arsenal atómico norteamericano de ese entonces no pasaba del medio centenar de bombas) ese hecho ya habla de un grado de compromiso enorme entre Gran Bretaña y Estados Unidos, así como constituye una muestra de las potencialidades de la red geoestratégica de bases norteamericanas en la periferia de la esfera de influencia soviética.¹²

De los tratados y alianzas enumerados el más definitorio fue la OTAN, formalizado el 4 de abril de 1949 en Washington, mediante la firma de un documento de 14 artículos por parte de Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Reino Unido. En el seno de esta organización defensiva internacional se hallaban las más poderosas naciones capitalistas en el momento de la firma del tratado, resultando ser éste un amalgamador definitivo militar que condicionaría a los aparatos militares de sus miembros, ya que, aunque se conservaría un alto grado de independencia en lo que se refiere a doctrinas tácticas, equipamiento, organización y disposición de las fuerzas armadas nacionales de los estados miembros, éstos debían de estar en condiciones de contribuir a la realización de cometidos conjuntos a nivel estratégico que, de manera singular, no correspondía a lo que serían las necesidades de seguridad de muchos de tales estados a favor de intereses que, por lo general, correspondían a la presencia estadounidense en

Europa, frente a un enemigo común que, a efectos prácticos, era la Unión Soviética y su esfera de influencia.

En sus puntos más importantes, el tratado en cuestión establecía la creación de un consejo que designaría a su vez órganos subsidiarios y un comité de defensa, la obligación de considerar cualquier ataque contra una de las partes signatarias como un ataque contra todas, debiendo de existir asistencia militar mutua.¹³ La OTAN rápidamente se convirtió en un organismo militar supranacional más que una alianza siendo que para 1954 ya había comandos supremos geográficos supranacionales.

Los intereses norteamericanos se vieron muy bien servidos con la OTAN, ya que fue la garantía formalizada de la continuación de su presencia militar en Europa occidental implicando además la obligada coordinación de los establecimientos militares y navales de las naciones europeas con su red geoestratégica, permitiendo inclusive un cierto grado de intromisión en éstos por parte de Estados Unidos. Por otra parte, el quedar involucrada dicha superpotencia al esfuerzo de defensa conjunta europeo-occidental frente a la Unión Soviética y sus aliados y en virtud de su enorme aparato militar y naval descomunalmente grande en relación con los europeos, así como de la posesión norteamericana del arma atómica, necesariamente convirtió a Estados Unidos en el centro de gravedad en lo que se refiere a la toma de decisiones generales; su enorme peso específico dentro de la Alianza Atlántica (como también sería conocida la OTAN) quedaría evidenciado en el hecho de que, al menos hasta la década pasada, el puesto de Comandante Supremo Aliado en Europa sería ocupado por un estadounidense.

Entre 1949 y 1950 tuvieron lugar una serie de acontecimientos que obligarían a reformular la Estrategia de Contención. El triunfo de las fuerzas socialistas en China, en 1949, y la posterior fundación de la República Popular China, le dio al campo socialista su segunda potencia de envergadura mundial, aunque esta envergadura sólo fuese en términos de extensión geográfica y demográfica. Ese mismo año, la Unión Soviética detonó su primera bomba atómica experimental, mucho antes de lo que los servicios de inteligencia de Estados Unidos habían previsto, terminando virtualmente con el monopolio atómico norteamericano pese a que el valor intrínseco militar del artefacto soviético era muy reducido en tanto que la superpotencia socialista no había desarrollado todavía vectores adecuados para su nueva arma. En el interior de Estados Unidos, una fiebre anticomunista cuyos *slogans* comenzaron a hallarse literalmente hasta en los chicles, representada en el aparato gubernamental de tal nación por figuras como José McCarthy, John Foster Dulles, Dean Rusk, Paul Nitze o Richard Nixon, quienes en la siguiente administración presidencial estadounidense jugarían un papel importante determinando la política exterior de su país, presionaban a favor de un endurecimiento de la política norteamericana hacia la Unión Soviética, bajo la cantinela de que Estados Unidos había “cedido” demasiado a ésta. Hacia fines de mayo de 1950, se dio a conocer un documento del Consejo de Seguridad Nacional llamado nsc-68 elaborado bajo instrucciones de Dean Acheson en el que, bajo la premisa de la intención soviética de dominar completamente la masa continental euroasiática urgía al gobierno norteamericano a fortalecer su aparato militar-nuclear, con un espe-

cial énfasis en el crecimiento del arsenal atómico y el desarrollo de nuevas armas nucleares incluyendo la bomba de hidrógeno, así como de sus vectores, mantener y acrecentar el poderío industrial de la nación, así como un orden económico mundial acorde a los intereses de Estados Unidos, y buscar revertir lo que se percibiese como avances del comunismo en el panorama internacional¹⁴ mediante el empleo de presiones económicas, acciones encubiertas, propaganda, etcétera.

La nueva línea política sería llamada, durante el gobierno de Eisenhower, *Roll Back* en el marco de la cual se patrocinarían sangrientos golpes de estado contra regímenes a los que, por haber contravenido los intereses norteamericanos de alguna manera, o por percibirse el riesgo de caer bajo la esfera de influencia soviética, se tachaba desde Washington como procomunistas, tal como fue el caso de Guatemala e Irán en la primera mitad de la década de los años cincuenta.

Uno de los resultados inmediatos del nuevo rearme norteamericano y de la nueva política de *Roll Back* de la administración Eisenhower fue la definitiva consolidación del llamado “complejo militar-industrial” en Estados Unidos que en buena medida orientó el poderío industrial de Estados Unidos en función de las necesidades de las fuerzas armadas de tal nación. Durante la Segunda Guerra Mundial la inmensa demanda de carácter bélico del gobierno norteamericano creó un *boom* entre la comunidad industrial de Estados Unidos que implicó, entre otras cosas, la facilidad para las grandes firmas industriales de expan-

dir sus facilidades de producción con amortizaciones gubernamentales de hasta un 20 por ciento del costo y facilidades fiscales de consideración.¹⁵ Tras el final del conflicto en cuestión hubo un dramático descenso en los presupuestos de defensa y un reacomodo de la planta industrial de Estados Unidos para apartarse de la producción militar y orientarse a la producción de bienes de consumo civil que alcanzó cuotas bastante grandes, al grado de que muchas de las grandes firmas industriales estuvieron bastante cerca de perder por completo su capacidad de producción bélica y otras, incapaces de adaptarse a las nuevas circunstancias, se vieron orilladas a fusionarse parcial o totalmente con otras compañías, ser de plano absorbidas o desaparecer.

Desde el periodo 1945-1950 los militares de alta graduación comenzaron a tener una participación cada vez más importante dentro de estas corporaciones, ya no sólo como asesores en los procesos de desarrollo y producción de las armas, sino como parte integrante de los órganos de toma de decisiones de alto nivel, y viceversa. El ejemplo más claro de esto último se daría hasta la década de los sesenta, con la llegada de Robert McNámara, antiguo ejecutivo de la Ford Motor Company, al cargo de Secretario de Defensa. Esta interrelación entre los militares y los altos jefes del Departamento de Defensa estadounidense, los congresistas y cabildos favorables a las grandes firmas contratistas de la defensa y estas últimas crearían el llamado “el triángulo de hierro” que sería un importante factor definitorio en los procesos de toma de decisiones de alto nivel en materia de seguridad nacional en Estados Unidos.

LA BOMBA ATÓMICA Y LA FORMULACIÓN DE LA PRIMERA ESTRATEGIA NUCLEAR ESTADOUNIDENSE

Junto con la Estrategia de Contención, el segundo aspecto definitorio de la política de seguridad estadounidense durante los primeros años de la Guerra Fría fue la formulación de los primeros lineamientos con relación a las armas nucleares, formulación que, durante tal periodo, se vio condicionada por tres factores: el reducido número de armas atómicas en poder de Estados Unidos, el monopolio atómico del que gozaba tal nación y, por último, la posición y los intereses de sectores como los mandos de la USAF y de algunos miembros del congreso norteamericano que, por diversas razones, contemplaban la existencia de un arsenal atómico norteamericano grande y sofisticado como el medio idóneo para consolidar la posición predominante en el ámbito geoestratégico global, así como un apoyo a sus intereses particulares como por ejemplo, en el caso de la USAF, la preeminencia sobre los otros dos servicios armados o, en el caso de congresistas republicanos, la idea de que el arma atómica, supuestamente dado su terrible poder destructivo, hacía innecesario el mantenimiento de vastas fuerzas convencionales permitiendo la reducción, de acuerdo con esta línea de razonamiento, del presupuesto de defensa y por ende, del gasto gubernamental.

Desde un primer momento la administración presidencial Truman se había caracterizado por buscar consolidar la supremacía hegemónica norteamericana en el panorama internacional y, en particular, por un endurecimiento de la postura norteamericana hacia la Unión Soviética, actitud en la que apoyado

por miembros del Congreso, así como líderes de opinión pública de diversos grados de inclinación ideológica de derecha que hacían por diversos medios la apología a un supremacismo estadounidense apoyado por la bomba atómica con una virulencia en algunos casos que difícilmente los voceros gubernamentales hubiesen podido permitirse. Truman, en lo personal, fue un partidario del acrecentamiento del arsenal atómico estadounidense tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo como uno de los sostenes de la posición prominente de su nación.

Esta visión, aunque acaso mayoritaria y a la larga dominante dentro de Estados Unidos, no fue exclusiva. Durante los primeros años de la posguerra hubo varias personalidades influyentes que abogaban por una internacionalización de la tecnología nuclear, tanto pacífica como bélica. Muchas de estas personalidades fueron importantes científicos directa o indirectamente relacionados con el desarrollo de la bomba atómica, tales como Niels Bohr o J. Robert Oppenheimer, y sus opiniones llegaron a tener eco entre importantes funcionarios del gobierno estadounidense que veían la conveniencia de restaurar un entendimiento cordial con los soviéticos como parte de una política exterior estadounidense de la posguerra ideal. Entre ellos se hallaba el Secretario de Estado, James Byrnes, quien en las últimas semanas de 1945 había intentado negociar con los Soviéticos el reconocimiento de los nuevos regímenes socialistas de Rumania y Bulgaria. Byrnes tuvo noticia de las ideas de Oppenheimer acerca de la necesidad de internacionalizar el manejo de la energía atómica y en concreto de la conveniencia de colaborar con los soviéticos en ese asunto, de manera que no fue de extrañar que, siendo comisionado para ela-

borar un estudio sobre las posibilidades del control de la energía atómica en enero de 1946, incluyese en el mismo al citado Oppenheimer. El resultado de ese estudio fue el llamado "Plan Barush" presentado frente a la Organización de Naciones Unidas por el representante de Estados Unidos frente a este organismo internacional, Bernard Barush, en junio de ese mismo año.

El "Plan Barush", en líneas generales, proponía la creación de un organismo internacional que estaría encargado de controlar todas las fases críticas de la investigación, desarrollo y producción de la entonces incipiente industria nuclear, partiendo desde la base de la extracción y procesamiento del mineral de uranio.¹⁶ El "Plan Barush" fue respondido con una contrapropuesta soviética de tono similar pero que incluía el desmantelamiento de las armas atómicas existentes y la limitación a futuro en este rubro; posteriormente fue rechazado, pese a la simpatía que despertó entre los gobiernos de algunas naciones aliadas a Estados Unidos, como Gran Bretaña, en donde el primer ministro de tal país isleño, Clement Attlee, se mostró favorable a la internacionalización de la energía atómica.¹⁷ Dentro de Estados Unidos, en general, hubo grandes críticas al mencionado plan por una opinión pública que, azuzada por los sectores conservadores del Congreso, consideraba que ya de por sí se había cedido mucho a la Unión Soviética en Europa. En cualquier caso, el esfuerzo norteamericano por acrecentar y mejorar su arsenal nuclear continuó, siendo la definitiva consolidación de esa tendencia la decisión adoptada en 1947 de desarrollar la bomba de hidrógeno.

El Plan Barush no significó sino el comienzo de una serie de posturas en Estados Unidos a favor de una limitación de los arsenales

nucleares, aunque se podría discutir si no representó la oportunidad perdida más grande de haber puesto un freno a la carrera armamentista que plagó la Guerra Fría. Sin embargo, las opiniones de este tenor comenzaron a distanciarse de la posición que dio origen al Plan de marras, finalmente apoyado por funcionarios que habían sido heredados en muchos casos por la administración Truman de la de Roosevelt, y por ello más proclives a la idea de la colaboración entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Las nuevas posiciones comenzaron a ubicarse dentro de la nueva dinámica de la Guerra Fría, partiendo de la premisa de la existencia de la pugna este-oeste aunque en ocasiones achacasen esta a una serie de malentendidos o una política inadecuada de Estados Unidos hacia la Unión Soviética, tal como sería el caso de George F. Kennan, quien fuese autor del llamado *Long Telegram*, del que ya hemos hablado antes.

Un curioso reflejo entre quienes abogaban a favor de una moderación norteamericana en su desarrollo bélico-nuclear y los supremacistas, era la percepción de las armas nucleares como un agente revolucionario que, en virtud de su inmenso poder destructivo, no podía ser comprendido como un arma más. Esta percepción daría origen a la teoría que más adelante recibiría el nombre de "disuasión mínima" cuyo primer exponente en Estados Unidos fue Bernard Broodie, quien, junto con George F. Kennan, que mostraría una cierta influencia de las ideas de aquél en sus trabajos posteriores, sirvió en el National War College en 1946. En ese mismo año Broodie escribió una obra titulada *The Absolute Weapon*, en la que planteaba la noción de disuasión nuclear, pilar básico de las discusiones sobre estrategia nuclear posteriores, "hasta ahora el propósito principal

de nuestras fuerzas armadas ha sido el ganar la guerra” escribió dicho autor en esa obra, “de ahora en adelante su propósito principal deberá ser evitarla”.¹⁸

Broodie partía de la idea de que, dado el poder destructivo que las armas atómicas habrían de desarrollar, el potencial de defensa frente a un ataque nuclear quedaba en gran medida neutralizado en tanto que bastaba un solo impacto para infligir a la nación atacada un nivel de daño descomunal, lo cual forzosamente significa que el miedo a la represalia atómica serviría para disuadir a cualquier potencial agresor. A partir de estas premisas, el autor en cuestión llegaba a la conclusión de que las medidas tradicionales de poderío militar en las que, en principio la superioridad cuantitativa era una ventaja, quedaban anuladas en tanto que con sólo un puñado de armas atómicas y los medios (o vectores) necesarios para transportarlos a sus blancos se lograría disuadir a cualquier agresor potencial por más armado que éste se hallase. Basándose en razonamientos similares, George F. Kennan abogó, a fines de la década 1940-1950, por la limitación en el tamaño del arsenal nuclear estadounidense y por el abandono o congelamiento del desarrollo de la bomba de hidrógeno por parte de Estados Unidos; Kennan también comenzó a escribir desde muy temprano en la era atómica acerca del peligro de que se crease una “sicosis nuclear” entre el público estadounidense que no sólo ejercería presión a favor de un rearme atómico desmesurado por parte de Estados Unidos, sino que, en una eventual crisis, podría forzar la mano de los mandos políticos de tal nación a favor de desatar una guerra nuclear preventiva.¹⁹

De forma paralela a estas discusiones, la dimensión institucional del poderío nuclear

estadounidense habría quedado bien conformada para 1947-1949, incluyendo un primer esquema de dominio y control sobre los medios bélicos atómicos norteamericanos. El punto de vista que prevalecería en este proceso fue el de los supremacistas, que por diversos motivos contemplan favorablemente que Estados Unidos contase con la supremacía nuclear sobre la Unión Soviética. El proceso de toma de decisiones en torno al arma nuclear y a la estrategia nuclear quedó definido en tres niveles, siendo el primero y más alto la presidencia y el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council, de ahora en adelante NSC), nivel donde se definían los lineamientos básicos de la política de seguridad nacional y la política hacia las armas nucleares; en segundo nivel estaba el llamado Estado Mayor Conjunto (Joint Chiefs of Staff, de ahora en adelante JCS) que se encargaba de poner a puntos los planes estratégicos para el manejo de las fuerzas armadas de Estados Unidos de acuerdo con los lineamientos del primer nivel, y, finalmente, el Comando Aéreo Estratégico de la Fuerza Aérea (Strategic Air Command, de ahora en adelante SAC), que por tener el monopolio de los vectores nucleares estadounidenses en los primeros años de la era atómica se hallaba en una situación privilegiada en relación con los demás servicios armados, tal y como veremos más adelante, y que elaboraba las listas de blancos y los planes operacionales para el empleo de armas atómicas. La Fuerza Aérea norteamericana era partidaria de que se mantuviese el esfuerzo por la supremacía atómica, en tanto que, según consideraban sus mandos, esto redundaría en el mantenimiento de la posición de privilegio de dicho servicio armado frente a los otros. En los primeros años, el control físico de las armas

atómicas, así como la responsabilidad en la investigación y desarrollo de las mismas correspondía a la Comisión de la Energía Atómica (Atomic Energy Commission, de ahora en adelante EAC), que respondía directamente frente al presidente y que, en caso de guerra, entregaría las armas atómicas bajo su custodia a las fuerzas armadas. Abordaremos lo que se refiere a los dos últimos niveles, así como a las rivalidades entre los diferentes servicios armados en la siguiente sección; por ahora hablaremos del primer nivel y la formulación de la primera política coherente en relación con las armas atómicas.

Aunque ya desde fines de 1945 el SAC, como veremos, había comenzado a trabajar en planes para llevar a cabo eventuales ataques nucleares contra la Unión Soviética, el mando político no había establecido todavía directrices claras tendientes a crear una postura política clara e integral al respecto. Entre 1947 y 1950, sin embargo, tras el triunfo socialista en China y el estallido de la primera bomba atómica soviética, fue formulado el documento NSC-68. Los aliados europeos de la OTAN, por otra parte, requerían saber que forma adoptaría la disuasión nuclear norteamericana contra los socialistas, así como el papel y las expectativas que ellos podían tener al respecto. El estallido de la Guerra de Corea también sirvió para poner en evidencia la falta de claridad respecto a la manera en que las armas nucleares encajaban dentro de la política de seguridad estadounidense, así como los lineamientos generales, fuera de los aspectos meramente operacionales puestos a punto por las fuerzas armadas de Estados Unidos y en especial de la USAF, que determinarían su eventual empleo.

Otro aspecto de la política de seguridad norteamericana que hacía urgente la apari-

ción de un lineamiento general que asumiese la forma de un postulado de doctrina de seguridad nacional tenía que ver con la estructuración de las fuerzas armadas norteamericanas y las rivalidades interservicio. Algunos analistas militares, favorables a la USAF, cabe suponer, sostenían la obsolescencia de las fuerzas convencionales terrestres y navales, estableciendo como vara de medida de la pertinencia de determinada unidad armada, ya fuese del ejército, la marina o la aviación militar, su relación con la capacidad del golpe nuclear estratégico, lo cual significaba en, pocas palabras, una virtual marcha fúnebre para la US Navy (marina de guerra norteamericana) y el US Army (ejército norteamericano). Por supuesto que estos servicios armados, más que desaparecer, iban a esforzarse por conseguir sumarse a la nueva situación buscando desarrollar sus propios sistemas nucleares, tal y como veremos más adelante, pero era necesaria una política de estado que delinease tal esfuerzo.

En 1952 fue aprobado un documento llamado NSC-162/2 Basic National Security Policy, en el cual se establecía que el esfuerzo de contrarrestar las fuerzas armadas norteamericanas de manera que fuesen capaces de tal meta pero sin que esto implicase la quiebra económica de Estados Unidos.²⁰ Es en este documento donde por primera vez se utiliza el término de "castigo masivo", refiriéndose a la posibilidad de Estados Unidos de responder con ataques nucleares contra la Unión Soviética, China u otros miembros del bloque socialista frente a una agresión de alguno de éstos en tiempos, lugares y nivel de intensidad a elección por Estados Unidos. El documento de marras también hablaba de la necesidad de aumentar el espectro de las armas nucleares norteamericanas, dándole

na de Castigo Masivo ya hacía tiempo que la AEC había abdicado de su tarea como guardián de las bombas atómicas norteamericanas en lo que se refería a su custodia física pasando a ser ésta responsabilidad del SAC, al menos en aquellas armas que le correspondían, y para mediados de la década de los cincuenta tales artefactos ya se hallaban, al menos en parte, permanentemente a bordo de los bombardeos estratégicos que, en situación de espera, se hallaban en los límites de las bases del SAC en espera de la orden de ataque.²³

La doctrina de Castigo Masivo, así como la percepción que se dio de ésta en la memoria pública estadounidense fue el catalizador de un amplio debate entre analistas sobre la estrategia nuclear, muchos de los cuales eran civiles provenientes de diversos estamentos de la planta industrial estadounidense, así como economistas, matemáticos y politólogos quienes comenzaron a opinar sobre el asunto bajo el argumento de que, dada la ausencia de antecedentes (salvo los muy limitados de Hiroshima y Nagasaki) en torno a la guerra nuclear, y en tanto que varios de ellos formaban parte de la industria y centro de toma de decisiones en donde se generaban tanto los sistemas como las políticas con base en los cuales descansaba el poderio nuclear estadounidense, sabían tanto, o tan poco, como los militares profesionales del tema.

Además de la crítica principal a la naturaleza de “todo o nada” que forzosamente asumiría cualquier respuesta occidental ante una provocación soviética, y especulaciones en torno a la naturaleza de la disuasión, dos importantes líneas de reflexión en torno a las cuales giró el debate en un principio fueron las relacionadas con las implicaciones del desarrollo de las armas nucleares tácti-

cas, así como su papel en la entrega de la OTAN y los peligros y viabilidades de un “primer ataque” en momentos en que ya estaba más que claro que la Unión Soviética estaba desarrollando una fuerza nuclear capaz de golpear directamente a Estados Unidos. Los teóricos y analistas estadounidenses (así como algunos europeos) también discutieron en la década en cuestión otros conceptos, tales como el manejo de la escalada en el nivel de intensidad de un hipotético conflicto entre las superpotencias o el concepto de control de armamentos (en buena medida ya antecedido por las ideas de políticos y científicos –recuérdese el Plan Barush, por ejemplo, durante la década de los años cuarenta, tal como se recordará–, pero los temas aquí señalados fueron los que tuvieron un reflejo inmediato en las políticas de seguridad, estrategia nuclear y planes de guerra estadounidenses de la década de los años cincuenta. Entre los teóricos que trabajaron estos asuntos se encontraban Thomas Shielling, Albert Wohstetter y, en menor medida, Henry Kissinger. En general, todos coincidían en la necesidad de que Estados Unidos mantuviese una situación que imposibilitase claramente el éxito de un eventual primer ataque soviético, manteniendo una capacidad de respuesta a éste que en cualquier caso se mantuviese invulnerable.²⁴

El dilema en torno al cual se desarrollaron los debates sobre estrategia nuclear en Estados Unidos, a partir del punto anterior, durante la década de los años cincuenta, giraba entre quienes sostenían la conveniencia de buscar una situación de estancamiento en la que quedase conjurado el riesgo de un primer ataque por el carácter suicida que éste tendría mientras que la otra seguía sosteniendo una postura supremacista. Den-

tro del primer grupo cayeron muchos quienes en la década de los años cuarenta habían pedido moderación en el desarrollo de los arsenales nucleares norteamericanos o incluso su abolición, y cuyos puntos de vista, a la luz de la nueva situación en la que la rivalidad nuclear entre las dos superpotencias era un hecho, habían evolucionado a un nuevo estamento más realista y acorde a los presupuestos geopolíticos del momento, como era el caso de Bernard Brodie, por ejemplo, pero también había pensadores que tenían puntos de vista menos críticos, como Thomas Shelling y Warren Amster, que coincidían con aquél habiendo comenzado sus análisis sobre la materia posteriormente, valiéndose de herramientas teóricas tales como la teoría de juegos. Warren Amster, por ejemplo, era un analista de operaciones de la corporación Convair (industria aeroespacial). En 1953 escribió un trabajo para dicha firma en donde, como parte de un trabajo de evaluación sobre el impacto que tendría el desarrollo y entrada en servicio de los misiles balísticos intercontinentales en las superpotencias, establecía una serie de lineamientos sobre la teoría de conflicto estable, en el que se reconoce como premisa la necesidad, en una situación de confrontación o rivalidad, un equilibrio entre los contendientes de manera que sus posibilidades se hallen equilibradas y, por tanto, recíprocamente anuladas. En el contexto de la estrategia nuclear, esto significaba el buscar un equilibrio entre los sistemas nucleares de la Unión Soviética y Estados Unidos de forma que el que intentara eliminar las armas nucleares de alguno de ellos mediante un Primer Ataque fuese imposible. Los estudios de Amster de antemano ya partían de la premisa de que eliminar las armas nucleares del panorama de las

relaciones internacionales era imposible.²⁵ Los resultados del trabajo de Amster despertaron el interés de C.W. Sherwin, un antiguo analista de la USAF, quien las expuso en un artículo aparecido en la revista *Bulletin of the Atomic Scientists*, en mayo de 1953, en los que éste enriqueció los puntos de vista de Amster con sus propias ideas.

La motivación de Amster para estudiar y teorizar sobre la estrategia nuclear descansaba probablemente en el hecho de que la Convair estaba desarrollando los futuros ICBM (Inter Continental Ballistic Missile; misil balístico inter continental) tipo Atlas (que serían las primeras armas de este tipo en entrar en servicio con las fuerzas armadas de Estados Unidos). De acuerdo con las ideas de Amster y Sherwin, el arribo de los sistemas ICBM traería como consecuencia el definitivo establecimiento de una estrategia basada en la disuasión, ya que estas armas no podrían en principio amenazarse entre sí, pero sí permitían el ataque a los centros demográficos, políticos y económicos. En caso de que la disuasión fallase, según Amster, el paso a seguir era el de ataques controlados y dosificados contra el enemigo para hacerle comprender que el daño que podía sufrir, en caso de seguir en el conflicto, resultaría simplemente catastrófico.

Shelling, por parte, comenzó por definir la disuasión entendida como la explotación de la fuerza potencial militar para convencer a un enemigo de evitar tomar ciertos cursos de acción. La fuerza militar tenía dos vertientes: la primera, llamada "fuerza bruta" por Shelling, es la capacidad para imponerse a un enemigo, destrozando su fuerza y ocupando su territorio. La segunda vertiente era el poder de "lastimar" (*hurt*), siendo ésta la enriquecida y convertida en esencia de la

estrategia con el advenimiento de las armas nucleares.²⁶ Un elemento que llama aquí la atención era la dislocación entre las ideas de estos analistas civiles y el desarrollo histórico que el pensamiento estratégico estadounidense había tenido, lo que le llevaba a redescubrir continuamente el proverbial “hilo negro”, deduciendo principios y conceptos que desde el siglo XIX al menos venían siendo discutidos y atribuyendo éstos a las implicaciones del poder destructivo de la bomba atómica; en este caso concreto, como veremos más adelante, cabe hallar semejanza entre las dos vertientes en cuestión y la vieja dicotomía nacida a partir de la identificación con las ideas de Jomini y Clausewitz, a dos formas de conducción de la guerra halladas por historiadores militares estadounidenses en la Guerra de Secesión estadounidense, una de ellas basada en la confrontación con las fuerzas armadas enemigas y la otra en la destrucción de las capacidades y voluntad de la población enemiga para conducir y mantener la guerra. En este caso, cabría identificar el poder *hurt* de Shelling como el aislamiento y exaltación de un componente de esta última.

Para Shelling, la negociación era una parte indisociable de la nueva estrategia nuclear basada en la disuasión, siendo el poder de negociación directamente proporcional al poder *hurt*. La búsqueda de una victoria era contraproducente al poder de negociación en la era nuclear ya que, de fallar la disuasión, todo el esfuerzo sería canalizado en evitar la derrota propia y a la preocupación de que un ataque sorpresivo enemigo destruyese el poder militar de uno. La receta para evitar esto, siguiendo con Shelling, en lograr una seguridad en ambos bandos en su capacidad de segunda respuesta a un primer

ataque, siendo entonces las mejores armas aquéllas fácilmente defendibles contra un Primer Ataque, y la mejor disposición de éstas la que las ocultase o pusiera fuera de alcance del enemigo, Shelling no veía como algo intrínsecamente malo el desarrollo del poderío nuclear soviético y que éste tuviese una plena capacidad de segunda respuesta, pues esa situación, habida cuenta de que los estadounidenses mantuviesen su propia capacidad de segunda respuesta, daría como resultado una situación de estabilidad e imposibilidad práctica de guerra generalizada entre las dos superpotencias.²⁷

La postura estratégica de Estados Unidos hacia la segunda mitad de la década de los años cincuenta pareció responder a esta postura siendo un elemento importante en este sentido la aprobación, en 1956, de una nueva versión de la “Nueva Imagen” en la que se desechaba la búsqueda activa de una superioridad nuclear absoluta sobre la Unión Soviética, poniéndose en cambio el acento en la capacidad disuasoria del arsenal nuclear estadounidense. Por primera vez fue empleado el término de “suficiencia” en la doctrina estratégica estadounidense al referirse a esta nueva disposición, entendiéndose por tal concepto el buscar las “fuerzas necesarias para cumplir la misión asignada” (en este contexto, la disuasión) como lo definiera, por demás lacónicamente el entonces secretario Quarles, de la USAF.²⁸

En la práctica, sin embargo, la posición estadounidense resultó ser extraordinariamente ambigua, ya que se tradujo en una dependencia de las fuerzas armadas de Estados Unidos en sus sistemas nucleares a todos los niveles y en la activa persuasión al resto de los miembros de la OTAN a aceptar una “nuclearización” de sus planes y fuerzas en

Europa, lo cual traería como resultado, lógicamente, un proceso de engrandecimiento y mejora del arsenal nuclear norteamericano. Por otro lado, el SAC hizo presión en el mismo sentido por cuando siguió manteniendo, en buena medida por la imposibilidad técnica y práctica, si se acepta, el que la rivalidad nuclear entre las superpotencias era un hecho inevitable, de otra cosa, planes de guerra cuya principal característica era, para mediados de la década de los años cincuenta, un fuerte componente de carácter limitante de daño, así como de sicosis frente a la posibilidad de un primer ataque soviético. Para los mandos del SAC, la única manera de conservar una capacidad de respuesta frente a esa posibilidad era hacer simultánea ésta en relación al ataque soviético o, mejor aún, lanzar con anterioridad al ataque soviético un primer ataque estadounidense masivo, de manera que se redujese lo más posible la capacidad de golpe nuclear soviética o de al menos asegurar a la Unión Soviética un altísimo nivel de daño, y conservar los medios nucleares estadounidenses al asegurar que las hipotéticas bombas soviéticas cayesen sobre aeródromos vacíos y, en cambio, se alcanzase el mayor número de bombarderos soviéticos en tierra. Esta postura se conservó hasta los primeros años de la década de los sesenta.

La conveniencia de contar con un gran número de armas nucleares de manera que se consiguiese un alto grado de redundancia que permitiese cubrir con un alto índice de seguridad los blancos en territorio soviético y de otras naciones socialistas, seleccionados tanto por el SAC como por los otros servicios armados, justificaban la presión de los militares estadounidenses por más armas atómicas. Por otra parte, esta lógica hacía

necesario que el arsenal nuclear soviético creciese, el norteamericano hiciese lo propio, de manera que, de 1,000 armas nucleares estadounidenses en 1953, se había pasado a 18,000 en 1960, contando las armas nucleares “tácticas”.²⁹

Las armas nucleares tácticas y de teatro han tenido una considerable importancia geopolítica al estar directamente relacionadas con el compromiso estadounidense con sus aliados miembros de la OTAN en Europa. En los años cincuenta, se vivió una tendencia a que la estrategia militar de dicha alianza militar se orientase en torno a estas armas (y por ende, en torno a Estados Unidos, al ser tal nación la poseedora de la mayor parte de las armas nucleares de la alianza atlántica). Dwight D. Eisenhower, quien pasaría a ser presidente de Estados Unidos, durante el tiempo en que fungió como Comandante Supremo Aliado de la OTAN entre 1950 y 1952, impulsó con gran entusiasmo la planeación de la defensa de Europa Occidental frente a un eventual ataque socialista mediante el empleo de armas atómicas.³⁰ Otras naciones europeas, particularmente Gran Bretaña, compartían este “entusiasmo nuclear” al contemplar las armas atómicas como el medio para lograr seguridad frente a la supremacía cuantitativa soviética, reduciendo, supuestamente, los gastos de defensa al desaparecer la necesidad de mantener fuerzas armadas convencionales poderosas.

LA ESTRUCTURA DE SEGURIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS SOVIÉTICAS, 1943-1958

Estados Unidos desarrolló un expansionismo hegemónico basado en el control y delinea-

miento del funcionamiento de los grandes organismos financieros y políticos mundiales, así como en el ordenamiento del sistema económico mundial en la postguerra, a partir de la explotación de su carácter de gran potencia, así como en la creación de una infraestructura estratégica a nivel global que le permitió contar con la capacidad de proyectar su poderío militar a prácticamente cualquier parte del mundo. La Unión Soviética, en cambio, buscó crear una zona de influencia inmediatamente allende sus fronteras en la que ejerció un grado de control bastante más grande que el que Estados Unidos logró en Europa Occidental, por ejemplo.

La estrategia soviética tras la Segunda Guerra Mundial obedeció a una curiosa mezcla de aspectos radicalmente novedosos derivados del carácter pretendidamente socialista imperante en la Unión Soviética y una serie de condicionantes y tendencias geoestratégicas e históricas heredadas de la antigua Rusia. Entre estas últimas cabe destacar la posición geográfica que la Unión Soviética ocupó en el corazón de *Heartland* euroasiático y con una vastedad tan grande que en buena medida llenaba todo aquél, lo que le daba acceso a una enorme cantidad de recursos naturales así como vecindad con casi cualquier parte del Rimland euroasiático, pero que por otro lado implicaba vastas distancias y dificultades de comunicación interna, diversidad étnica y plurinacionalismos, así como extensas fronteras colindantes con regiones frecuentemente turbulentas cuando no francamente hostiles. Finalmente a pesar de su enorme extensión geográfica, el territorio heredado por la Unión Soviética de la Rusia zarista carecía de salidas verdaderamente libres a las extensiones oceánicas. La Rusia zarista y después la Unión Soviética

no estaban desprovistas de ambiciones marítimas, e incluso cabe reconocer a grandes personajes en la historia de la exploración marina al servicio de Rusia, pero estos intereses se veían constreñidos por las realidades de la geografía rusa. Rusia siempre ambicionó el poder contar con el control de una salida a algún océano.³¹

A lo largo de su historia, Rusia y más tarde la Unión Soviética, se han caracterizado por ser protagonistas de un doble proceso de invasiones y expansión, en donde esta última frecuentemente ha sido el producto de la victoria sobre invasores provenientes de estados adyacentes a las fronteras rusas a los que se les arrancaba territorio o de plano se les absorbía como parte de una ecuación que equiparaba territorio con seguridad, mientras más se expandiese el país más probabilidad habría de triunfar a un eventual invasor dada la dificultad de que alcanzase aquél.

Tras el definitivo triunfo de la Revolución de 1917 y la consolidación de la Unión Soviética y una vez que José Stalin alcanzara el poder, las tesis internacionalistas que ponían el énfasis en la misión del nuevo estado socialista de exportar o coadyuvar a los procesos revolucionarios en el resto del mundo fueron condicionadas al aseguramiento de la supervivencia del estado soviético en un mundo que era básicamente hostil al estado bolchevique. La política de seguridad y la política exterior soviéticas se basaron en el principio stalinista de “el socialismo en un solo país”, según el cual la Unión Soviética debía de concebirse a sí misma como una fortaleza sitiada en la que la totalidad de la población y recursos debían de estar preparados para la guerra defensiva y una existencia en tiempos de paz caracterizada por sacrificios y privaciones que permitiesen ca-

nalizar los recursos del estado a las áreas económicas y militares más importantes con el objeto de lograr el avance modernizador pese al aislamiento impuesto por los países capitalistas. La situación del estado soviético era comparada a la de la Francia Revolucionaria de fines del siglo XVIII frente a la Europa monárquica.³²

La política exterior stalinista tuvo un carácter estrictamente pragmático y encauzada a mejorar la seguridad del estado soviético, orientándose hacia tres metas. La primera de ellas tenía sus antecedentes en los 150 años de historia rusa anteriores a la formación del estado Soviético y era el impedir o bloquear coaliciones internacionales contra Rusia y, luego, contra la Unión Soviética, no dejando bajo ninguna circunstancia que éstas involucrasen estados adyacentes a la frontera rusa (y luego soviética), punto que, hoy en día, Estados Unidos y algunos países europeos miembros de la OTAN que propugnan por la extensión de tal alianza militar a estados de Europa del Este convendría que tuvieran presente a la hora de hacer sus cálculos geoestratégicos. En el siglo XIX la historia registra cuando menos dos alianzas militares de estados europeos occidentales contra Rusia que libraron guerras contra ésta llegando a invadir su territorio. A este fin, la diplomacia soviética, igual que lo había hecho la diplomacia rusa, no dudó en buscar establecer tratados con estados susceptibles de integrar tales alianzas o de amenazar a miembros de éstas aunque, por otras instancias, resultasen socios poco probables. El mejor ejemplo de la anterior se puede encontrar en el tratado de amistad germano-soviético de 1938, motivado en el lado soviético, por el miedo a tener que enfrentar a Alemania completamente sola, ya que daba

la impresión de que el juego geopolítico británico tenía por finalidad precisamente el enfrentar a la Alemania nazi con la Unión Soviética, siguiendo una línea de concesiones a los afanes expansionistas de aquella que la acabase enfrentado con la Unión Soviética; posiblemente haya calculado en la misma dirección que los británicos (de ser cierta tal percepción) lo hacían, aunque en sentido contrario, percibiendo la enorme rivalidad que había entre las potencias europeas capitalistas; cabía la posibilidad de que estallase (como estalló) una guerra que desgastase a los poderes europeos y de la cual, si se lograba que la Unión Soviética quedara al margen, podrían obtenerse grandes beneficios a partir del vacío de poder que resultaría de haber quedado las potencias capitalistas europeas hechas pedazos.³³ De hecho eso fue lo que sucedió, con dos salvedades: la Unión Soviética sí se vio involucrada (y con una intensidad quizás inigualada en la historia) y el hecho de que Estados Unidos metiese su cuchara impidió que la "toma de utilidades", por así decirlo, que los soviéticos realizaron en la postguerra fuera total.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial y el ataque alemán a la Unión Soviética en 1941, el mundo volvió a ver una alianza improbable, fruto de la necesidad que incluyó en un mismo bando a Estados Unidos, Gran Bretaña (gobernada por Winston Churchill, quien había hablado en los años veinte de la necesidad de "estrangular al bebé bolchevique en su cuna", una de las metáforas más crudas en la historia de la diplomacia) y la Unión Soviética. Esta coalición, no exenta de grandes dificultades, lograría vencer al eje Berlín-Roma Tokio en 1945 y fue la responsable del reordenamiento del panorama europeo en la posguerra. Stalin

logró cumplir en buena medida con varias metas geoestratégicas perseguidas de tiempo atrás, siendo la más importante, aparte del anulamiento de Alemania como amenaza, el aseguramiento de la integridad de las fronteras occidentales soviéticas y el resguardo de éstas a nuevos ataques mediante la creación de un área de influencia en Europa Oriental que serviría de amortiguador frente a las potencias capitalistas occidentales hostiles y donde podrían hacerse crecer nuevos estados socialistas afines a la Unión Soviética. La famosa cláusula secreta del tratado entre Moscú y Berlín de 1938, en la que Stalin obtuvo una zona de ocupación en Polonia en la eventualidad de la invasión alemana a tal nación, así como la Guerra de Invierno, entre Finlandia y la Unión Soviética, que tuvo su origen en el deseo soviético de apoderarse del Istmo de Carelia que, en manos finlandesas dejaba en una posición vulnerable a Leningrado (antes y ahora, en nuestros días, San Petesburgo) fueron dos antecedentes inmediatos de estos anhelos a los que se podrían hallar ecos en el pasado de la Rusia zarista. No bien acabada la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética se encontró frente a una devastación interna de dimensiones colosales; por lo menos veinte millones de ciudadanos soviéticos habían muerto a causa de la guerra mientras que la cifra de lesionados permanentes era aún mayor. El armazón de la economía industrial de la región occidental del país había quedado trastornado con la gran mayoría de instalaciones fabriles destruida o trasladada al este y con un alto porcentaje de trabajadores y técnicos muertos o incapacitados mientras que las comunicaciones también habían quedado en un muy mal estado. En el panorama internacional, una vez acabada la guerra y a pesar

de ciertas iniciativas, bien pronto quedó claro que el maridaje de conveniencia entre la Unión Soviética y las potencias occidentales se estaban convirtiendo en un sórdido divorcio. A pesar de la formación circunstancial de lazos de entendimiento y vías de negociación entre Estados Unidos y la Unión Soviética atribuibles al esfuerzo común de tiempo de guerra y la actitud dispuesta a la comunicación que había caracterizado a la administración presidencial Roosevelt en Estados Unidos, la posición severa, cuando no francamente dura de la nueva administración presidencial de Harry Truman y el sentimiento, cada vez más extendido en occidente de que se había cedido mucho a la Unión Soviética en Yalta y Postdam, dejaban entrever la nueva dinámica que habría de caracterizar las relaciones internacionales en la posguerra.

NOTAS

- ¹ Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, Plaza & Janes, Barcelona, 1989, p. 444.
- ² "Acuerdo con Panamá para la Construcción del Canal, 3 de noviembre de 1903" tomado de Silvia Nuñez García, Guillermo Zermeño Padilla, *EUA: Documentos de su Historia Política III*, Instituto Mora, México, 1988. Col. EUA: Documentos de su Historia. En el artículo VII del citado acuerdo quedó especificado que Estados Unidos tendrá el derecho de hacer efectivos los términos del mismo en las ciudades de Colón y Panamá, es decir, la capital de la República de Panamá y otra muy importante ciudad de tal país, en caso de que el gobierno de éste no pudiese o no quisiese hacerlos efectivos.
- ³ Paul Kennedy, *op. cit.*, p. 446, véase también Martin Walker, *The Cold War: a History*, Henry Holt and Company, Nueva York, p. 22.
- ⁴ Martin Walker, *op. cit.*, Cap. 2, pp. 29-58.
- ⁵ George P Kennan, *Engaño nuclear*, Coordinación de Humanidades UNAM-FCE, México, 1987, pp. 56-57. Col. Entre la Guerra y la Paz.
- ⁶ Martin Walker, *op. cit.*, pp. 60-63.

⁷Mary Kaldor, *El arsenal barroco*, Siglo XXI-Editorial Pablo Iglesias, México, 1986, p. 40.

⁸Martin Walker, *op. cit.*, pp. 60-63.

⁹*Ibidem*, pp. 48-50.

¹⁰*Ibidem*, pp. 53-55.

¹¹Richar Natkel, *Atlas of the 20th Century Warfare*, Bison Books, Nueva York, 1982, pp. 190-200.

¹²*Ibidem*, p. 57. Véase también Serguei Gorshkov, *Las fuerzas navales: su historia y su presente*, Progreso, Moscú, 1976, p. 204.

¹³Hugh Faringdom, *Strategic Geography: NATO. The Warsaw Pact. and the Superpowers*, 2a. ed., Routledge, Londres, 1989, pp. 180-181. Véase también Andrés Ortega, *El purgatorio de la OTAN: elementos para un debate*, Ediciones El País, Madrid, 1986. Col. A cinco columnas, núm. 8. pp. 23-25, 242-248.

¹⁴*Ibidem*, pp. 72-73. Véase también David Brooks, *La visión estratégica de los Estados Unidos*.

¹⁵C. Rwright Mills, *The Causes of World War Three*, Ballantine Books, Nueva York, 1960, pp. 66-77

¹⁶Patric Glyn, *Closing Pandora's Box: Arms Races. Arms Control and de History of de Cold War*, Basic Books, Nueva York, 1992, p. 122.

¹⁷*Idem*.

¹⁸*Ibidem*, p. 129.

¹⁹*Ibidem*, p. 130.

²⁰Lawrence Friedman. *The Evolution of Nuclear Strategy*, The International Institute of Strategic Studies, Nueva York, 1981, pp. 76-90.

²¹*Idem*.

²²*Idem*.

²³Paul Brakcen, *Dominio y control de las fuerzas nucleares*, UNAM-FCE, México.

²⁴Lawrence Friedman, *Las dos primeras generaciones de estrategias nucleares*, en Peter Paret (coord.), *Creadores de la estrategia moderna: desde Maquiavelo a la era nuclear*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1991, pp. 758-793. Primer ataque, en este contexto, se refiere a un ataque con armas atómicas cometido por un estado contra otro sin que exista un precedente inmediato similar por

parte de este último. El primer ataque podía ser dentro de una situación de crisis o en tiempos de paz, buscando dentro de una estrategia limitante de daño, destruir los medios de respuesta nuclear de la víctima, contemplándose como medida de éxito la proporción que en este último se hubiese logrado, siendo condición indispensable para ello lograr un alto grado de sorpresa táctica y estratégica. Otro término distinto es el de Primer Uso, que se refiere al empleo por parte de una de dos naciones o bandos en una guerra de armas atómicas sin que exista precedente inmediato, pero dentro de un contexto de guerra en el que ya se hubiese echado mano a otras armas de tipo convencional. El Primer Uso es un concepto muy ligado a discusiones sobre el control de la escalada en el nivel de intensidad de un conflicto. Véase también en torno a estos conceptos: Andrés Ortega, *op. cit.*, pp. 66-69, Claude Delmas, *La estrategia nuclear*, A. Redondo Editor, Barcelona, 1969. Col. Beta Tres núm. 7

²⁵Lawrence Friedman, *The Evolution of...*, *op. cit.*, pp. 190-207.

²⁶*Ibidem*.

²⁷*Ibidem*.

²⁸Lawrence Friedman. *Las dos primeras*, Ray Bonds, *The Modern US. War Machine*, The Military Press, Nueva York, 1989, pp. 52-61.

²⁹John A. English, *Marching Trough Chaos: The Descent of Armies in Theory and Practice*, Praeger, Connecticut y Londres, 1996, pp. 120-125.

³⁰*Ibidem*.

³¹Hugh Faringdom, *op. cit.*, pp. 75-86.

³²Condolezza Rice, *La creación de la estrategia soviética*, en Peter Paret. *op. cit.*, pp. 663-694.

³³Dallas C. Brown Jr., *Origins of the Cold War the Soviet View*, en Graham D. Vérnon, *Soviet perception of War and Peace*. National Defence University Press, Washington, 1981, pp. 27-50. Véase también Henry Kissinger, *La diplomacia*, FCE, México, 1996, pp. 316-352.L

Quorum

**Reseñas
bibliográficas**



Recuperando

La CNDH una institución a medio camino. Propuestas para su urgente transformación

En 1948 y en 1976, las Naciones Unidas
 dieron origen a los dos instrumentos
 de derechos humanos de la que el mundo entero
 más que a derecho de ser o de haber
 ¿Que tú si no pezamos a hacer
 Ojalos de un mundo derecho de ser
 ¿Que tú si no pezamos a hacer
 Vemos el mundo que nos da de la tierra
 que nos da el mundo que nos da

LA SITUACIÓN de los derechos humanos es, sin duda alguna, una de las más importantes a reflexionar cuando tenemos en vista el estado que guardan las formas de gobierno y los sistemas políticos en el mundo entero. En el caso de nuestro país su consideración es aún más decisiva dada la evidente, y en ocasiones descarada, violación de los mismos.

El tema de los derechos humanos puede ser abordado no sólo desde diversas perspectivas u orientaciones, sino también desde diferentes niveles de profundidad en el análisis, o a la luz de una meditación más abarcante del mundo actual y de sus referentes de pensamiento. Desde un enfoque que abreva en las aguas de la filosofía o de la ciencia política, la democracia significa que "el pueblo está investido con derechos". Los derechos del pueblo son, en ese sentido, prerequisites para el derecho democrático más decisivo, el derecho a gobernar, el derecho a la afirmación de la soberanía popular.¹ En esta tradición podemos apreciar el reconocimiento de derechos pero no sólo de los individuos, también de las colectividades. Sin embargo, la tradición dominante plantea el problema como la afirmación de un conjunto de derechos fundamentales "del individuo".

En la tradición occidental no sólo se destaca el carácter fundamental de ciertos derechos que poseen los individuos, éstos asimismo son jerarquizados en el marco de las relaciones de producción que se pretenden reproducir, de tal modo en esta tradición la jerarquía la marca el reconocimiento (y la legitimidad que ofrecen las leyes) a que el individuo privado sea reconocido en el mercado como propietario privado. En la tradición occidental, el derecho fundamental por el cual históricamente tienden a ser jerarquizados los derechos fundamentales del individuo, es el derecho a la pro-

¹Véase Göran Therborn, "¿Quién es el pueblo? ¿Qué se ha de gobernar? Y otros temas de la democracia", mimeo., próximo a publicar en el libro *Alternativas democráticas en el mundo actual*, CEIICH-UNAM.

piedad;² es la afirmación social del propietario privado, y su diferenciación "legítima" en el mercado, con respecto a aquellos individuos que sólo son poseedores de su capacidad de trabajo. Por esta inversión social legitimada, regulada o mediatizada por el Estado, el derecho y las leyes, individuos socialmente diferenciados (desiguales) producto de procesos históricos de violencia y despojo, aparecen en el mercado como iguales. Como apreciamos el tema de los derechos del individuo y de su reconocimiento o desconocimiento está estrechamente relacionado con la propia lógica de funcionamiento del capitalismo, y del sistema político más adecuado o propicio a su funcionamiento, la democracia formal.

Nos pareció necesario hacer este breve preámbulo para elaborar una nota al libro de Francisco Javier Acuña Llamas, *La CNDH una institución a medio camino*, pues si bien es cierto que el autor se plantea la tarea de reflexionar acerca de los derechos humanos, lo hace desde el particular punto de vista del jurista. Al autor le interesa discutir desde el ámbito de la jurisprudencia al organismo que se encarga de fiscalizar el respeto a las garantías individuales ante los abusos de instituciones u organismos del poder público. Desde ese punto de partida, la afirmación de los derechos humanos estará garantizada cuando en el marco del Estado de derecho se cree y mantenga en funcionamiento un organismo estilo ombudsman que controle o esté al tanto de los abusos que organismos del propio Estado o del poder ejecutivo cometan sobre las garantías individuales de la ciudadanía. En tal sentido, la existencia y funcionamiento óptimo del ombudsman es –en la visión del autor– una real contribución a la democratización del Estado y de la sociedad en su conjunto. Decimos esto para no hacer un examen injusto del libro; pidiéndole que nos dé respuestas sobre preguntas que el autor no se hizo, o que no estuvieron en sus objetivos. Preferimos, en todo caso, hacer una lectura que no por el hecho de carecer del conocimiento especializado del derecho, renuncie a hacer algunos comentarios generales y que envuelven la situación particular que guardan los derechos humanos en nuestro país y de la institución que se supone debe velar por su respeto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Acuña Llamas, en *La CNDH una institución a medio camino*, si bien promete un esfuerzo de análisis interdisciplinario y con pretensiones críticas; por el modo en el que ordena la presentación de su libro, el espacio e importancia que otorga a cada una de las partes y el propio lenguaje y estilo (muy especializado, propio del dominio de los juristas) se centra en la problemática técnico-jurídica de la institución estilo ombudsman presente en nuestro país: la CNDH.

El autor comienza su trabajo explicando qué es el ombudsman y desde qué tradición jurídica nace, así como los objetivos que se buscaban cubrir o justifican su existencia. Entiende al organismo como una institución que se preocupa por o favorece la

²Véase Franz Hinkelammert, *Democracia y totalitarismo*, DEI, San José, 1990, en especial cap. 3: "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador".

defensa de los derechos individuales, además que impulsa el cambio de las instituciones y su modernización, por lo cual colabora a la construcción de la democracia.

Acuña Llamas distingue las tres figuras de ombudsman más importantes herederas todas ellas del organismo que emerge del experimento escandinavo de 1809. Describe las características del Comisionado Parlamentario propio de la tradición jurídico-política angloamericana, la versión francesa del *Médiateur*, y la versión ibérica depositada en el arquetipo del Defensor del Pueblo, además de dedicar algunas referencias al Defensor del Pueblo de la República Argentina. Después de esto el autor describe la tradición jurídica que estaría de base en la institución estilo ombudsman que nace en nuestro país en 1990; las dificultades iniciales y las presiones a las que fue sometida (sobre todo por la ferviente oposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación); y que tuvo por resultado la creación de un bajo perfil de la institución, a lo cual contribuyeron grandemente los poderes establecidos, las reglas no escritas del sistema y el estilo personal de gobernar. A continuación se ocupa de ilustrar la historia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, distinguiendo las etapas por las cuales ha atravesado (como parte de la Secretaría de Gobernación, como organismo descentralizado del Estado, y en la posibilidad de reconocerse constitucionalmente como organismo con plena autonomía), explicando en cada una de esas partes las dificultades que para su buen funcionamiento significa su actual ordenamiento jurídico; el autor a lo largo del libro se pronuncia por apuntalar el perfil institucional de la CNDH y por ensanchar sus competencias.

En un segundo propósito del análisis el autor se encarga de destacar las peculiaridades del modelo mexicano de institución estilo ombudsman ("que lo distancian y en algunos aspectos lo confrontan con los rasgos más distintivos del ombudsman contemporáneo"), para enseguida señalar las dificultades y limitaciones que para su buen funcionamiento significa el actual ordenamiento jurídico que lo regula.

Se trata como dice Acuña Llamas de un sistema nacional de ombudsman compuesto por 33 entidades, lo cual propicia que exista un plano de subordinación de las figuras estatales respecto de la nacional, tanto por las facultades de atracción de esta última, como por el hecho de que la comisión nacional pueda convertirse en una segunda instancia de las resoluciones emitidas por las comisiones locales. En este punto aunque el autor critica el ordenamiento jurídico y se pronuncia por un verdadero plano de igualdad de cada uno de los 33 organismos, me parece no toma en cuenta las características propias del sistema político mexicano, que en el plano de los poderes locales y los caciquismos regionales y estatales tiene uno de sus soportes; esas tradiciones políticas han dificultado enormemente la impartición de justicia (pensemos, por ejemplo, en los casos de Aguas Blancas o en lo que ocurre en Chiapas).

Una segunda peculiaridad del ombudsman mexicano se encuentra al apreciar la dualidad de órganos que lo integran, uno ejecutivo (el presidente) y el otro deliberativo (consejo), con lo cual le dan un carácter colegiado a un órgano que tiene en la

autoridad moral de quien lo encabeza su principal fuente de legitimidad. En tercer lugar, Acuña Llamas brinda argumentos para criticar la manera en la cual es designado el titular de la CNDH, pues el mecanismo actual no ha servido sino para convertirlo en un instrumento del ejecutivo, restándole posibilidades de actuación. En cuarto lugar, la facultad que le permite la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (LCNDH) para emitir resoluciones de no responsabilidad "a manera de certificado que exonera a la autoridad que ha sido considerada presunta responsable de alguna violación de derechos humanos". Sin embargo, y en esto acierta el autor, la principal limitación del organismo deviene del carácter que tienen sus resoluciones, pues al ser meramente declarativas, carecen de potestad ejecutoria; y dependen de la persuasión fundada y el impacto que sobre la opinión pública pueda infundir la autoridad moral del titular de la CNDH, que para los momentos actuales carga con un gran adeudo de legitimidad no sólo nacional sino incluso internacionalmente.

El tercer propósito del análisis es, quizá, lo más importante del libro y refleja uno de sus principales méritos; la obra es muy oportuna a la luz de las previsibles reformas al artículo 102 constitucional, y a su apartado B, así como por la posibilidad de remoción o ratificación de quien actualmente lo encabeza. El autor ofrece argumentos para discutir la posibilidad de reforma del artículo constitucional en el que se da figura a la institución estilo ombudsman, y si las condiciones políticas no permiten su real transformación sugiere una re-lectura del mismo y cambios en la ley secundaria que lo legisla (la LCNDH). Acuña Llamas se pronuncia por un ensanchamiento de las funciones del ombudsman, sugiere mecanismos para que se camine en la democratización de la elección de su titular y se le otorgue una real autonomía no sólo jurídico-constitucional sino también financiera. Al buscar que la CNDH funcione ahora sí como un auténtico organismo autónomo del Estado, se pronuncia por que se le dote del recurso de inconstitucionalidad, a fin de que pueda ampliar sus competencias para fiscalizar a otros poderes públicos y federales cuando su actuación no se apegue a derecho.

No podemos concluir este comentario sin señalar dos cuestiones que a nuestro juicio podrían ser consideradas por el autor en futuros trabajos o en una nueva edición del mismo. Tal y como al final del libro se asienta es éste el primer título de la colección "Ensayos jurídico-políticos" del Grupo Mandala Editores y la Universidad Anáhuac. Eso se aprecia pues son grandes los errores ortográficos a lo largo del trabajo y abundan las dificultades de redacción; estos descuidos restan méritos al trabajo del autor.

Más grave aún nos parece, sin embargo, la carencia de una real evaluación y crítica de la gestión que a la cabeza de la CNDH todavía desempeña su titular, Mirielle Rocatti. Son múltiples los señalamientos de destacados juristas, de organizaciones no gubernamentales del país y del extranjero por el bajo perfil que la ex titular de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México contribuyó a darle a la CNDH. Con su gris desempeño no contribuye al respeto de los derechos humanos y a la de-

mocratización de nuestra sociedad. En este punto en particular, el autor –a mi juicio– no hace eco de las palabras de quien escribiera el prólogo de su libro: "El ombudsman que termine sus funciones con grandes amistades en el ámbito de los poderes públicos y las administraciones o es un mago de la política o no ha cumplido con su obligación."³

Jose Guadalupe Gandarilla Salgado

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, Grupo Mandala Editores, México, 1999, 301 pp.



Derecho parlamentario constitucional mexicano

CON UNA bibliografía que va desde Aristóteles hasta Zaid Gabriel, en un total de setenta y cinco obras, el autor de la supraindicada la construye, iniciándola con una frase del siervo de la nación, don José María Morelos y Pavón, que alude a la buena ley superior a todo hombre, la forma en que deben ser las que dicten nuestro Congreso.

No sólo por denominación sino con fundamentos jurídicos, Ricardo Sepúlveda considera la autonomía del derecho parlamentario y lo refiere en concreto al derecho constitucional mexicano, en la conformación interna del sistema bicameral legislativo en nuestro país, con la crítica respectiva a su estructura conduccional, de gobierno y funciones, aconsejando la modificación de los aspectos de su organización y funcionalidad, haciendo cuestionamientos, valoraciones y propuestas, que resume en trece puntos fundamentales.

Resulta grata y erudita la obra en que su gestador hace constantes citas oportunas de grandes pensadores, que han dejado criterio establecido sobre aquello a lo que se alude con referencia al poder público, criticando lo que a su parecer es el error de planteamientos y la conceptualización incorrecta de soberanía y Estado.

Entre el aspecto formal y material del derecho parlamentario, el autor se inclina por la prevalencia del material, porque éste es, afirma, el que da entidad y fisonomía al parlamento, término que prefiere al de legislativo, señalando la importancia del equilibrio de los poderes, mediante el método de control de las facultades de sus órganos, siendo el orden constitucional el que surge como el medio idóneo para evitar las injusticias causadas por el desmedido ejercicio del poder, ya que la crisis del Estado dista mucho de cumplir con su fin, inclinándose, el autor, a que el reto ante tal crisis es favorecer a la persona humana a la que considera culmen y fin del Estado,

³Álvaro Gil-Robles, del Prólogo.

señalando la problemática latinoamericana del abuso del poder presidencialista, traducida en una desconfianza histórica, que, citando a Antonio Colomier Vidal, la convierte en la limitación y debilitamiento del ejecutivo en una de las tendencias recientes del constitucionalismo latinoamericano. La referencia específica a México, la aflora Ricardo Sepúlveda en nuestra historia constitucional; así como con la Constitución de 1857 se buscó un debilitamiento del presidencialismo santanista, mediante el unicamarismo y suprimiendo el veto del ejecutivo, en 1874 se corrigió parcialmente tal desequilibrio con el establecimiento del Senado; en tanto que en la Constitución de 1917 se abundó en las facultades de un presidencialismo que se ha venido contrarrestando para lograr un equilibrio entre los diversos órganos del poder; interesantes y *exprofeso* resultan las citas que hace del maestro Héctor Fix sobre el equilibrio del poder y las de Hans Kelsen sobre el parlamentarismo como única forma real en la cual se debe plasmar la idea de la democracia.

El autor indica que debe existir un concepto de soberanía acorde al Estado contemporáneo, advirtiendo que el artículo 39 constitucional no es acorde con la realidad estatal, afirmando que la soberanía no reside ni esencial ni originariamente en el pueblo, sino que reside en el Estado y por lo tanto en el pueblo también y que no todo poder público dimana del pueblo ya que algunos órganos son de designación y no de elección, por lo que dimana como origen remoto del fin del Estado.

Considera así, el autor, que la soberanía es una característica del poder del Estado que no implica ilimitación, sino que está sustentada por el fin del Estado mismo, y el órgano legislativo no es poseedor exclusivo del poder soberano, ni por su carácter representativo ni por su función y acaso por la particularidad de su función legislativa, le corresponde una subrayada personalidad.

Por lo que corresponde al cuestionamiento de que si el régimen parlamentario es adecuado o no para nuestro sistema constitucional, el licenciado Ricardo Sepúlveda, después del análisis respectivo, concluye que el régimen parlamentario de gobierno no es adecuado para México en sus actuales circunstancias, porque es un enigma si funciona o no en México; adoptarlo sería ensayar una solución basada exclusivamente en la experiencia de otros pueblos con los que no compartimos sus características, porque no tenemos una experiencia política parlamentaria; habría que crearla y constituiría un retroceso político innecesario, dada la finalidad que se está buscando: el equilibrio de órganos de poder, para mantener un régimen de derecho y una apertura democrática.

Se debe lograr el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo, para lo cual hay que seguir el camino de un presidencialismo moderado o acotado y no un parlamentarismo desconocido.

De fluida lectura ha sido el libro que se comenta y reseña; sus citas, algunas en latín, nos mantienen la presencia de la fuerza de las máximas romanas. Su desenvolvimiento metódico, con base en preguntas y respuestas, nos da la satisfacción de que sí se responde a las interrogantes; plausible el esfuerzo, la dedicación y el

enfoque no sólo jurídico sino político que se advierte en la obra y oportuno el momento en que se da a luz, ya que en la LXVII Legislatura de la Cámara de Diputados se gesta una función legislativa auténtica y autónoma frente a un poder ejecutivo, que fue durante muchos años el que presentaba las iniciativas de ley en las que afinó el extremo de una voluntad y poder presidencialista que condicionó, valiéndose de la incondicionalidad de una mayoría legislativa, la aprobación constante de algunas leyes que paradójica y cruelmente no son para beneficio del pueblo. Así como aludí a la primera cita de Ricardo Sepúlveda en su obra, termino esta reseña con el texto de la misma, en estos álgidos momentos en que la nación requiere de leyes justas, para retomar la dignidad que en derecho corresponde a nuestro poder legislativo:

Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Rogelio Lopez Cordero

SEPÚLVEDA IGUINIZ, Ricardo, Themis, México, abril de 1999.



Teoría del derecho parlamentario

A PARTIR de esta LVII Legislatura, grandes avances en el terreno de la democracia representativa se han conseguido. Por primera vez, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión no existe una mayoría, ni siquiera simple, del partido correspondiente al titular del Ejecutivo Federal, como para continuar con la forma de "hacer política" usada hasta hace pocos años, consistente en dar por sentada la aprobación de todas las iniciativas que el Presidente tuviera a bien enviarle al Poder Legislativo. Ya sea cuando funge como colegisladora, ya sea cuando cumple con las facultades exclusivas establecidas en el artículo 74 constitucional, es necesario que tanto el Ejecutivo como el Senado, en el primer caso, o que el primero de ellos, en el segundo, se vean obligados a negociar, por lo menos, con uno de los grupos parlamentarios actualmente representados en ese recinto, si es que consideran importante el que dicha iniciativa, una vez dictaminada, sea aprobada por el pleno.

Por otra parte, este *cap de temps*, en cuanto a lo que a transición democrática en México se refiere, claro que contemplando ésta desde una perspectiva institucional y no sociológica, según la visión que comparte y demuestra, entre otros especialistas el maestro Alonso Lujambio, también ha abierto la puerta a debates que antes

eran vetados, o simplemente eran contemplados desde una perspectiva académica sin posibilidad alguna de que algún día pudieran ser materia de discusión legislativa. Entre los más importantes, figuran algunos que ya cuentan con dictámenes a la fecha ya aprobados por el pleno, otros con iniciativas esperando ser dictaminadas y aunque otros más todavía no han podido ser concretados de esta manera, ya empiezan a ser generadores de mesas redondas y conferencias, confiando que muy pronto se conviertan en materia de análisis por parte de los futuros legisladores. Me refiero a temas torales para el fortalecimiento del poder legislativo que pueden ir desde asuntos que cuentan para estas fechas con una argumentación bastante sólida, tales como la reelección inmediata, el servicio civil de carrera, la reducción del número de legisladores, la ampliación de la duración de los periodos ordinarios de sesiones, la sistematización de la información legislativa, la creación de unidades de estudio especializadas y unidades de capacitación para legisladores, funcionarios legislativos, equipos de trabajo de las comisiones y asistentes y auxiliares parlamentarios, hasta propuestas temerarias tales como la eliminación del Senado de la República, la promoción del sistema mayoritario puro y la creación de la vicepresidencia como institución de gobierno.

A pesar de que tal vez don Emilio Rabasa, el más grande politólogo de principios de siglo que ha dado este país (aunque en aquellos tiempos esta denominación no existía), podría calificar esto de "efervescencia legislativa" y de un síntoma claro de la actual ineficiencia y el futuro caos al que conducen y pueden conducir las instituciones deliberativas de un Estado, cuando comienzan a ejercer sus facultades constitucional y legalmente establecidas sin ton ni son, como pensando en voz alta, sin calcular riesgos ni sopesar detenidamente las consecuencias, y por supuesto sin haber antes estudiado concienzudamente el proyecto que se quiere exponer y proponer; la realidad es que por vez primera en mucho tiempo, todas estas ideas y muchas otras más vuelven a cuestionarse, a ponerse en duda, y por ende, dan motivo para el análisis y las reflexiones tanto de políticos como de académicos interesados y expertos en los temas parlamentarios.

Es precisamente en este orden de ideas en donde se inscribe esta investigación que hoy nos presenta el diputado y maestro en Derecho Bernardo Bátiz Vázquez, constituyendo este análisis su tesis con la cual obtuvo el grado de maestría por parte de la Universidad Iberoamericana.

Cabe señalar que este libro, me parece, resulta de indispensable lectura para todo aquel que necesite o tenga interés de introducirse en la materia parlamentaria desde una perspectiva académica o política, fundamentalmente por dos razones:

En primer lugar, porque el libro fue escrito por alguien que ha sido, además de en cuatro ocasiones legislador federal, docente de esta materia en la institución académica ya antes citada y, sobre todo, porque se decidió por la opción de obtener el grado de maestro en derecho, enfocándose en una área de estudio que para muchos era innecesaria, por ya estar contenida de alguna u otra manera en el Derecho Cons-

titucional; que para otros era indiferente investigarla o no, ya que consideraban tácitamente que los poderes realmente importantes eran el ejecutivo y el judicial, y por ello había que dedicarse a estudiar cuestiones relativas al Derecho Público, atendiendo exclusivamente al Derecho Administrativo y al Procesal; para otros más, sobre todo en lo que concierne a los propios legisladores, resultaba casi inútil elaborar investigaciones de esta naturaleza, ya que no se hacía indispensable conocer a fondo una materia, la cual o nunca se iba a ejercer ya en funciones (ya que el poder ejecutivo "se encargaba de todo" o si no para eso estaban los coordinadores de los grupos parlamentarios y la coordinación de asesores de los mismos) o en el mejor de los casos toda esta capacitación serviría para dos años (los primeros seis meses de cada legislatura son de "habitación al medio" y el último semestre, cuando menos, está prácticamente destinado a "hacer campaña"), ya que un reducido porcentaje de los seiscientos veintiocho legisladores federales, según datos de Emma Campos, repiten como legisladores, ya sea federales o locales; y por último, porque prácticamente había que partir de cero, ya que las investigaciones sobre esta materia, si bien en cuestiones relativas al derecho comparado ya tienen una tradición de algunas décadas en otros países y algunos años en México, en lo que a Derecho Parlamentario Mexicano se refiere, a la fecha no existen más de diez libros dedicados exclusivamente a esta asignatura.

Y en segundo lugar, porque antes de cualquier otro calificativo que pudiera dársele a este libro, yo creo que debería mencionarse el de "didáctico". El objetivo primario del libro no es el que lo lean "eruditos" en la materia, ya que estaría destinado tan sólo a un puñado de personas en este país. El principal reto del autor fue el que, sin perder la profundidad necesaria para un texto introductorio y de alta especificidad simultáneamente, estuviera escrito en un lenguaje lo más sencillo posible, de tal forma que prácticamente cualquier persona con conocimientos básicos sobre derecho, o cualquier legislador, con la formación académica y profesional que fuera, pudiese acercarse a este libro y estudiarlo, analizarlo y comprenderlo de una manera accesible y pronta. Para mí, éste es su mejor acierto, ya que no es la típica investigación académica que se dirige del especialista al círculo cerrado de su propio gremio de expertos, sino el estudio que dirige un conocedor de la materia a un público amplio y variado con el único objeto de incentivar dos aspectos importantísimos: el primero es que, en el ámbito académico, se promueva como materia obligatoria en los planes de estudio de derecho y de ciencia política, y el segundo es que, en el terreno político, tanto los legisladores que inician, como aquellos que repiten, sean abogados o no, y los asesores y funcionarios legislativos, aunque quizá especialistas en temas muy ajenos a éste, cuenten con un referente claro, sencillo y con los conocimientos y valores indispensables y necesarios para que sepan donde se encuentran situados y cuáles son las exigencias que demanda su noble investidura o su puesto como asesor de un Congreso de la Unión que quiere ser a la vez que plural,

altamente profesional y competitivo con el poder ejecutivo en materia de elaboración de iniciativas perfectamente formuladas y argumentadas.

Lo que sin duda importará en un futuro próximo será que esta lectura sirva de estímulo, tanto para los expertos académicos o políticos sobre el tema, con el objeto de que generen reflexiones de esta índole, ya sea mediante conferencias o foros, ya sea a través de artículos científicos o de divulgación científica (con lenguaje sencillo pero sin falta de contenido, argumentación y propuesta), de capítulos de libros, de compilaciones o de libros completos como éste, con el fin de que esta asignatura, hasta hace muy poco tiempo desdeñada, se convierta en pilar del derecho público mexicano, y cuente no con unos cuantos sino con un número importante de especialistas en la materia (juristas y politólogos), así como con revistas y libros tanto introductorios como altamente especializados y con congresos anuales sobre la materia.

¿Qué acaso no deben ser materia continua de discusión académica y política varios de los temas planteados en esta investigación, tales como el papel de la técnica legislativa y el derecho parlamentario en las iniciativas y dictámenes, así como las diferencias claras entre ambas; la teoría de la representación junto con los dilemas de delegación-representación-representatividad; la forma de régimen a la cual aspiramos que puede no ser necesariamente el presidencialismo y bien podría ser el semipresidencialismo o hasta un parlamentarismo de gabinete, tipo inglés o de partidos fuertes y con un régimen federal como el alemán?, ¿o la evolución de los parlamentos desde una visión histórico-comparativa, intentando ahora, como también señalara el licenciado Ignacio Marván Laborde, interpretar la historia, no a través del poder ejecutivo, sino del legislativo; la clasificación de las subtemáticas que deben ser parte total de un curso de derecho parlamentario; los principios a los cuáles esta materia se circunscribe y los cuáles sin duda tienen importantes repercusiones a la hora de aplicarse y practicarse; la provisión de esquemas institucionales para operar con mecanismos de democracia directa?, ¿o las preguntas básicas que cualquier legislador realmente comprometido con el país se hace al ganar la elección: a quién represento y cómo debo representarlo; la disciplina del partido tiene o no que respetarse a pie juntillas; sigue vigente la ley de hierro de las oligarquías de Michels en los partidos políticos mexicanos; por qué la cúpula del grupo parlamentario tiene derecho a solicitar mi voto sin informarme, consultarme o convencerme siquiera de que el proyecto vale la pena, hasta dónde llega su derecho, hasta dónde llega el mío; con qué información tengo el derecho de contar y cuál tengo derecho a exigir del propio Congreso o de cualquier otro poder o institución pública; por qué si cada legislador es formalmente igual a los demás, en la realidad cotidiana no lo es; es cierto que el orden y la mayoría deben anteponerse a la representatividad, libertad e igualdad que debe prevalecer en un recinto legislativo?

A mí me parece que estos temas no son para tomarse a la ligera, ni para albergarse en la congeladora con el fútil argumento de que todavía no es tiempo para su

discusión. Al contrario, ojalá que este esfuerzo sirva como precedente para que futuras tesis, análisis e investigaciones relativas a esta materia aborden estos puntos específicos. Lo primero que se requiere es situarnos en dónde estamos y hacia dónde vamos, objetivo que considero cubre este libro sin lugar a dudas; sin embargo, en un futuro cada vez más cercano, se requerirá dar respuestas concretas a estas interrogantes, de forma tal que, discusiones y reflexiones de esta envergadura, vayan permeando con mayor asiduidad, más ámbitos políticos, académicos y sociales, que propicien debates importantes en el Congreso e iniciativas y dictámenes fuertemente argumentados al respecto.

Si la tendencia continúa como se vislumbra, en poco tiempo el Congreso será el referente natural hacia el cual se dirigirán las miradas tanto de los especialistas como de los medios de comunicación. Considero conveniente que antes de que esto suceda, este poder se especialice lo suficiente como para recobrar la confianza perdida en él por la mayoría de los mexicanos y que además incremente no su capacidad de difamación, sino de argumentación, con el objeto de que toda aquella propuesta que se quiera convertir en ley, pase por el filtro de la representatividad manifestada a través de discusiones abiertas y votos libres e iguales y no por el filtro de las dirigencias partidistas, lo que a todas luces resulta no otra cosa, sino un remedo fútil y poco convincente del sistema, en estos momentos vilipendiado y repudiado. Enhorabuena por todos los documentos como éste, que permitan ampliar los debates y los argumentos sobre estos temas.

Francisco J. Palomino Ortega

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Oxford University Press, México, 1999.





QUÓRUM



Soberanía y recursos estratégicos

DIP. JOAQUIN ANTONIO HERNANDEZ CORREA - DIP. ALBERTO CIFUENTES NEGRETE - DIP. CLARISA CATALINA TORRES MENDEZ - DEMETRIO ROJAS TORRES - CLAUDIA SHEINBAUM PARDO - JOSE ANTONIO ALMAZAN GONZALEZ - GALIA XUEN-LAN SANDOVAL JACOBO - JOHN SAXE FERNANDEZ - LUIS GONZALEZ SOUZA OCTAVIO CESAR COYARRUBIAS SALINAS - MARIA ANTONIETA ZARATE TOLEDO - JOSE DE JESUS FONSECA VILLA



ASAMBLEA

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DF, PRIMERA LEGISLATURA



REPORTAJE SOBRE LAS PERIPECIAS LEGISLATIVAS A PROPOSITO DE LA LEY MORDAZA

INICIATIVA POPULAR Y REFERENDUM: INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

MÉXICO Y COREA: DOS MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO AFINES

CONTENIDO ANALÍTICO DE ASAMBLEA EN SU NUEVA ÉPOCA

SUPLEMENTO LEGISLATIVO: LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Núm. 21, segunda época, vol.2, junio de 1999



La espera del Ave Fenix, AMERICA GABRIELLE, 1999.

