

SANDRA SERRANO • DANIEL VÁZQUEZ
Coordinadores

Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos



FLACSO
MÉXICO

Índice

Introducción

- Sandra Serrano y Daniel Vázquez* 7
1. Agresiones a periodistas y cobertura mediática de la corrupción
Georgina Flores-Ivich y Silvia Téliz Martínez 33
2. Política migratoria y violaciones graves a derechos humanos
Velia Cecilia Bobes 59
3. Apuntes sobre la reforma laboral y el fortalecimiento del Estado
de derecho mexicano
Kimberly A. Nolan García 87
4. Perdidos en el proceso: la desaparición de personas en México
Sandra Serrano y Volga de Pina 113
5. Excepciones que confirman la regla de impunidad: análisis
de los casos de desaparición forzada que avanzaron en el sistema
de justicia
Karina Ansolabehere 165
6. Impunidad y derecho a la salud
Horacio Ortiz y Daniel Vázquez 201
7. Cubanos en México. ¿A quién y cómo reclamo mis derechos?
Leduan Ramírez 223

Introducción

Los antecedentes del libro

Si bien la historia de la FLACSO está directamente relacionada con los derechos humanos,¹ la FLACSO México se adentró en los estudios de los derechos humanos de forma institucional a partir del 2006, con la creación de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia que hasta ahora sigue funcionando y produciendo especialistas en derechos humanos. A partir del nacimiento de la maestría también se creó la línea de investigación sobre derechos humanos, el programa de investigación que materializó la línea, un Seminario de Análisis Multidisciplinario de los Derechos Humanos en co-coordinación con el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y un Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México.

Es importante mencionar estos antecedentes porque el libro que tiene usted en sus manos abreva de este proceso docente y de investigación. En particular, los integrantes de la línea de investigación en materia

¹ La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) es una organización intergubernamental regional dedicada a la investigación, docencia y difusión de las ciencias sociales en América Latina. Nació en 1957 por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La primera sede de la FLACSO se instaló en Santiago de Chile, y fue cerrada en 1973, el año indica el porqué. La siguiente sede se abrió en Argentina, en 1974, pero fue cerrada en 1976. También la fecha explica el porqué. La tercera sede se creó en México, en 1975. A partir de 1976, la sede México se alimentó con la llegada de intelectuales latinoamericanos perseguidos por las dictaduras militares, exiliados en México.

de derecho humanos ya contamos con tres textos que anteceden a este y que permiten comprender nuestros actuales intereses de investigación.

El primer libro trabajado en conjunto fue *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*. Se trata de un proceso de investigación que arrancó en el 2011 y requirió un par de años. Es perfectamente entendible que un libro sobre violencia y derechos humanos cocinado en esa época fuera una respuesta al clima de violencia y deterioro de los derechos humanos en México. Hoy se sabe que los años 2010 y 2011 fueron un pico en el aumento de la violencia, el cual comenzó a bajar en 2012, para repuntar nuevamente en 2014 hasta llegar a años récord en 2017 y 2018.

Además del caso mexicano, en el libro también se analizan las respuestas a la violencia tanto en Colombia como en Perú. Uno de los principales aportes de este libro es que complejiza la relación entre violencia y derechos humanos, a la par que se adentra en lo que podrían ser respuestas creativas desde los derechos humanos a la violencia, generadas tanto desde el movimiento de derechos humanos como desde el Estado. Aquí el germen del segundo libro.

El segundo aporte de este grupo de investigación se titula *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, trabajado entre el 2013 y el 2014. La pregunta realizada en esta investigación fue: ¿qué elementos tienen un mayor impacto en el ejercicio efectivo de los derechos humanos? ¿El andamiaje institucional, la economía, la calidad democrática, o algún otro? Se esperaba que el andamiaje institucional tuviera un mayor peso en el ejercicio efectivo de los derechos, pero los hallazgos fueron más complejos. Ahí donde los Estados rebasaban un cierto umbral tanto en materia económica como en calidad democrática, el andamiaje institucional tenía el efecto esperado; pero cuando los Estados estaban por debajo de esos umbrales, el andamiaje institucional era irrelevante para los derechos humanos. A estos umbrales se les comenzó a llamar “el suelo fértil” para el ejercicio de derechos. Se encontraron también tres grupos de Estados. El primer grupo que tenía concordancia entre el desarrollo institucional y el ejercicio de derechos, como México, en donde todo es medianía. Otro que tenía un alto desarrollo institucional que no era acorde con el bajo nivel de ejercicio de derechos, como muchos países de Centroamérica y algunos andinos. Y un tercer grupo

que tenía un bajo nivel de desarrollo institucional y un alto ejercicio de derechos, como Uruguay y Costa Rica. Los hallazgos dieron paso a un tercer libro.

En *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*, se analizaron los diversos acuerdos estatales construidos en México, Ecuador y Uruguay para comprender por qué en algunos casos se tenía un ejercicio de derechos humanos que no era acorde con el nivel de desarrollo institucional. En esa investigación el acuerdo estatal es entendido como la estructura de arreglos principales de distribución de poder y recursos entre los miembros de una alianza o coalición gobernante a lo largo de un periodo determinado de tiempo. Aquí queda claro el origen del libro que usted tiene en este momento en sus manos: *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*. Pareciera que, en derechos humanos, todos los caminos regresan al Estado.

En este libro los integrantes de la línea de investigación *Estado de derecho, derechos humanos y democracia* de la FLACSO México nos preguntamos: ¿cuál es la relación que hay entre las distintas formas y dimensiones de la acción estatal y las violaciones a los derechos humanos? En específico, cuando arrancó esta investigación en 2017, nos propusimos analizar la relación entre las violaciones a derechos humanos, la impunidad, y las dinámicas y capacidades estatales. Estas tres variables se plasman claramente en cada uno de los capítulos que integran el libro. Dos aspectos más giraban en las reflexiones de ese entonces: si estamos frente a algo que podemos llamar una crisis de estatalidad, y si las respuestas tradicionales a las violaciones a los derechos humanos estaban agotadas. Avanzamos menos de lo esperado en estos dos últimos puntos. Queda para la agenda futura de investigación.

Queda claro que el Estado no es la única variable relevante para entender el ejercicio de los derechos. Como se mencionó anteriormente, en el segundo libro analizamos el papel que juega tanto la economía como la calidad democrática como parte del suelo fértil, a la par que se aclara el papel del acuerdo estatal. Lo que ahora nos interesa es diversificar el análisis del Estado: ir más allá del avance institucional en materia de derechos humanos y mirar algo distinto al acuerdo estatal (que es una estructura macro). Lo que nos interesa es analizar las distintas expresiones del Estado, cómo funciona cada una de ellas en México y cómo garantizan o violentan derechos.

En las siguientes páginas nos adentraremos en cómo entendemos la idea de Estado, la forma en como analizamos los derechos humanos y la relación que existe entre las diversas expresiones de estatalidad con los derechos humanos. Antes de ir a estos puntos, es relevante mencionar el papel que ha jugado el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. Este observatorio nace a instancias de la FLACSO México, el programa de derechos humanos de la Universidad de Minnesota, el *Latin American Center* de la Universidad de Oxford y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El nacimiento del observatorio se debe a la crisis de desaparición de personas en México que ha sido catalogada por el Comité de Naciones Unidas contra la desaparición forzada como una práctica generalizada en el país. En la obra se incluyen dos capítulos que tratan directamente sobre desaparición de personas, a la par que se observa esta problemática dentro de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

Cómo entendemos a los derechos humanos

Cuando se originó la idea de establecer una Maestría de Derechos Humanos en la FLACSO México, algo que se debatió fue: ¿qué puede aportar la FLACSO en la docencia e investigación de los derechos humanos que no se esté realizando en otros programas docentes? La respuesta se centró en la forma de entender a los derechos humanos. En ese entonces el grueso de los programas docentes estaba dominado por el análisis jurídico, y si bien ya existían otras disciplinas que estudiaban a los derechos humanos, la mirada hegemónica era la del derecho.

No cabe duda en que los derechos humanos son normas y que las herramientas analíticas del derecho son necesarias. Incluso ocho años después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, siguen haciendo falta análisis que permitan adecuar los procesos de su integración, interpretación y aplicación que permitan conectar al derecho internacional de los derechos humanos con el derecho local. Sin embargo, los derechos humanos son algo más que normas jurídicas. Pueden ser relaciones de poder, relaciones internacionales, discursos, identidades, políticas públicas, entre otros. En la medida que los derechos humanos pueden ser todas estas cosas, se requiere de herra-

mientas analíticas que vayan más allá de las propias del análisis jurídico. Este es uno de los principales aportes que una facultad de ciencias sociales, como la FLACSO México, podía y ha realizado: el estudio de los derechos humanos desde las ciencias sociales.

El primer acercamiento de este tipo se encuentra, como su nombre lo indica, en el Seminario de Análisis Multidisciplinario de los Derechos Humanos, establecido entre la FLACSO México y el CISAN-UNAM entre el 2008 y el 2015. El primer libro generado de ese seminario fue *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. En este libro se desarrollaron los estados de la cuestión de los derechos humanos desde los estudios sociojurídicos (Karina Ansolabehere), las relaciones internacionales (Alejandro Anaya), las políticas públicas (Manuel Canto), la historia (Silvia Dutrénit), la sociología política (Ariadna Estévez), el feminismo (Richard Miskolci), la antropología (Rachel Sieder), la teoría de la democracia (Daniel Vázquez) y la teoría política (José Luis Velasco).

Esta mirada a los derechos humanos desde las ciencias sociales se refleja en la forma en como se presentan cada uno de los capítulos. La mirada a los derechos humanos que se prioriza en el libro es como violaciones de facto a los derechos, como lo hacen Flores-Ivich y Téliz con respecto a las agresiones a los periodistas; Bobes y Ramírez en sendos capítulos con respecto a las violaciones a los derechos de los migrantes; Nolan con respecto a las violaciones a la libertad de asociación sindical y a la negociación colectiva de las condiciones laborales; Serrano y De Pina, por un lado, y Ansolabehere, por el otro, con respecto a la desaparición de personas y a los derechos de investigación, sanción y reparación de las víctimas directas e indirectas de las desapariciones; y Ortiz y Vázquez en lo que hace al acceso al derecho a la salud. Es de esperarse que se priorice esta mirada en los capítulos, dado que la intención del libro es, precisamente, mirar cómo las distintas expresiones estatales generan violaciones a derechos humanos.

Sin contradecir lo anterior, en los capítulos también se encuentran otras miradas o expresiones de los derechos humanos. Por ejemplo, como compromiso y cumplimiento de obligaciones provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, como lo hacen especialmente Serrano y De Pina. Asimismo, se analiza a los derechos humanos como relaciones de poder; en particular las relaciones que se dan entre los trabajadores y los patrones, como lo hace Nolan. O las rela-

ciones que se tejen entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) y colectivos de familiares de personas desaparecidas con distintos representantes gubernamentales para preguntar: ¿dónde están? Y para mantenerse firmes en su búsqueda: ¡Hasta encontrarlos!, como se observa en los capítulos de Serrano y De Pina y de Ansolabehere.

Cómo entendemos al Estado

El reconocimiento de los derechos humanos como derechos positivos se centra en el Estado. Además, tanto las violaciones como la garantía y protección de los derechos humanos también se centran en el Estado. Si de algo se puede acusar al discurso de derechos humanos es de ser estadocéntrico. El problema no es precisamente ese, sino en la serie de preguntas que se abren: ¿cómo hacer que el Estado reconozca los derechos de las personas? ¿Cómo para que no los violente? ¿Cómo para mejorar las garantías y protección de los derechos?

Demos un paso atrás con otra pregunta, la que nos interesa responder en esta sección: ¿cómo se entiende la idea del Estado en este libro? Considerando las tres posibilidades en las cuales se puede pensar al Estado —desde una mirada macro, como estructura político-económica que establece las pautas de distribución del poder político y económico; como un régimen que establece los criterios para acceder y ejercer el poder político; o como gobierno integrado tanto por todas las posiciones de toma de decisiones políticas vinculantes como por la burocracia (Vázquez, 2019)—, en el libro se analiza al Estado a nivel intermedio; es decir, como régimen (en específico, las reglas de ejercicio del poder político) y como el conjunto de posiciones políticas, instituciones y procedimientos constitutivos de ese ejercicio del poder político.²

En la medida que se parte de ese nivel, un aspecto clave es que el Estado es siempre un ente fragmentado; es decir, se trata de una entelequia que sugiere, al mismo tiempo, unidad y fragmentación. Se habla del Estado, pero en su interior hay múltiples actores estatales con relaciones

² En *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay* dimos una mirada al Estado desde una perspectiva macro: el acuerdo estatal. Es por ello que ahora nos concentramos en este nivel meso.