

III. IMAGINACIÓN, VIOLENCIA Y CIUDADANÍA. EL TRÁNSITO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMBIO DE SIGLO

FERNANDO ESCALANTE GONZALBO

INTRODUCCIÓN

La transición democrática, es decir, el arreglo político e institucional que permitió la alternancia del año 2000, es sólo una parte, una de las dimensiones del proceso mucho más largo del cambio de régimen –que supone una transición productiva, institucional, demográfica, cultural–. Es un periodo confuso, de tendencias contradictorias, que no resulta fácil de caracterizar. Pero sí parece claro que para entenderlo conviene buscar una perspectiva más amplia que la que ofrecen las elecciones, la competencia de los partidos, el sistema electoral. Y lo mismo vale para entender lo que ha pasado con los derechos humanos en los decenios del cambio de siglo.

Normalmente, cuando se pregunta por la situación de los Derechos Humanos es un país se piensa en las violaciones más graves, en el derecho a la vida, a la integridad física, se piensa en torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales. En México hoy se trata de las secuelas de la guerra contra las drogas. Pero ésa es sólo una parte de la historia.

Los Derechos Humanos fijan los límites del poder del Estado, y de todas las demás instituciones, también establecen el alcance de la autonomía individual, fijan responsabilidades, obligaciones, son un repertorio heterogéneo de reglas, imperativos, aspiraciones, de límites nunca del todo claros, que en conjunto sirve para estructurar la relación entre el Estado y la sociedad. Ahora bien, esa estructura es un hecho político, contingente, que supone un modo concreto de equilibrar los varios paquetes de derechos que hay en el complejo: derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales –y que no son necesariamente compatibles.

El tema es bastante conocido, pero no está de más recordarlo. Los derechos de las varias generaciones, como se les llama, provienen de fuentes distintas, no se suman directamente a los anteriores. Los derechos políticos, por ejemplo, no se suman a los derechos civiles, sino que añaden una nueva dimensión a la ciudadanía. Los derechos económicos y sociales tienen su origen, de hecho, en una crítica del modelo liberal de ciudadanía. Y así el resto. Si se pretende afirmar de un modo absoluto casi cualquiera de los derechos, tarde o temprano entrará en colisión con alguno de los otros: piénsese en el principio mayoritario, en el derecho a vivir según la propia cultura o el derecho de propiedad, por ejemplo. Las inconsistencias no tienen mayor importancia, pero sí obligan a encontrar un arreglo práctico, una configuración concreta, que ponga el acento en unos u otros.

Ese arreglo básico, el modo de articular los diferentes derechos, es lo que se ha modificado en México con el cambio de régimen. Mejor dicho: en eso precisamente consiste el cambio de régimen.

EL ANTIGUO RÉGIMEN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La mayor parte de los Derechos Humanos reconocidos por la legislación mexicana están en los primeros veintinueve artículos de la constitución, que forman el capítulo que se llamaba de “garantías individuales”. Pues bien, en los últimos quince o veinte años han sido reformados todos, excepción hecha de los que establecen la libertad de trabajo, el derecho de petición, el de asociación, y la exclusión de títulos nobiliarios.¹ No han sido reformas menores. En 2001, por ejemplo, se modificó por completo el artículo segundo, en lugar de las dos líneas en que se prohibía la esclavitud se incorporaron tres páginas para detallar los derechos de los pueblos indígenas. En 2011, se incluyeron en el artículo primero los tratados internacionales como criterio de interpretación de los derechos.

No es una cuestión formal. No se trata de la letra de la ley, aunque la letra importa mucho. El cambio de régimen supone un cambio en la estructura del vínculo político fundamental –que se significa con las reformas legales–. Creo que vale la pena explicarlo un poco.

El Estado revolucionario mexicano fue siempre un Estado débil. Autoritario, paternalista, entrometido, pero débil. No se notaba esa debilidad, o no resultaba evidente, porque quedaba opacada por el ostentoso poder del presidente de la república –y de gobernadores, diputados–. Pero precisamente ese poder, ese margen de arbitrariedad, porque se trataba de eso, era uno de los síntomas más obvios de la debilidad del Estado. A riesgo de simplificar demasiado, se puede decir con una fórmula: el Estado mexicano era débil porque la clase política era fuerte.² Porque la clase política era capaz de mediatizar, condicionar el ejercicio de la autoridad del Estado, y negociar el incumplimiento selectivo de la ley, como factor del orden político.

Dada esa configuración: Estado débil, clase política fuerte, resulta lógico que el acento estuviese siempre en los derechos económicos y sociales, es decir, en la *vis* redistributiva, en la oferta material, en particular el reparto agrario, las condiciones laborales, el salario, la educación, la salud (por eso hay calles, plazas, colonias, que se llaman Artículo 123, Artículo 27, Artículo 3). Era el recurso básico de legitimación del régimen. Pero no sólo eso. Las formas de organización para el ejercicio colectivo de los derechos económicos eran indispensables como instrumento político: ejidos, sindicatos, corporaciones.

También hubo siempre un sistema bastante eficaz de protección de derechos civiles, de los derechos de propiedad, mediante el amparo, aunque algunos de ellos, la libertad de expresión por ejemplo, estuviesen mediatizados en la práctica. En términos generales, los que quedaban relegados eran los derechos políticos. Puesto

¹ El artículo 5, que establece la libertad de trabajo, fue reformado por última vez en 1992, pero en lo sustantivo remite al 123, que ha sido reformado en 2008 y 2009. El título del capítulo fue modificado en 2011, es actualmente: “De los Derechos Humanos y sus garantías”.

² No es el lugar para abundar sobre esto. En lo fundamental, sigo las ideas de Joel Migdal (*Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE, 2011). Me he ocupado en particular del caso mexicano en: Escalante, “Menos Hobbes y más Maquiavelo. Notas para discutir la debilidad del Estado”, en Fernán González (ed.) *Hacia la reconstrucción del país. Desarrollo, cultura e instituciones en regiones afectadas por conflicto armado*, Bogotá, Cinep, 2008.

en términos muy simples, en su estructura básica, el vínculo político del antiguo régimen era paternalista, autoritario y corporativo, favorecía sobre todo las formas colectivas de ejercicio de la ciudadanía, y el contenido sustantivo de algunos derechos. Y resultó bastante eficaz durante casi cuatro decenios.

A fines de los años setenta comienza el largo proceso del cambio de régimen, orientado por el impulso de tres vectores fundamentales, asociados todos ellos a una transición global, producto de la crisis del petróleo, el auge del neoliberalismo y los procesos de democratización del fin de la guerra fría.

El primer vector es el deterioro de los derechos económicos y sociales, en cuya crisis convergen varios procesos. En primer lugar, la inflación, el estancamiento productivo, la inestabilidad, el déficit fiscal, la recurrencia de las crisis que hacen cada vez más difícil mantener, no se diga ya ampliar ni mejorar la calidad en la oferta de bienes y servicios públicos, ni mantener tampoco el poder adquisitivo de los salarios. En segundo lugar, el descrédito de los sindicatos, las confederaciones y prácticamente todas las organizaciones del régimen, cada vez más anquilosadas, oligárquicas, ineficaces, con una dirigencia envejecida, que ya no ofrece resultados. Y finalmente, el creciente desprestigio de lo público, en todos los terrenos, como efecto del momento neoliberal³. Para fines de los años ochenta, los derechos económicos parecen más un obstáculo, un lastre, mucho más bajo las formas que adquieren en el régimen posrevolucionario.

El segundo vector es la nueva sensibilidad global con respecto a los derechos civiles, las libertades en general, las garantías procesales, y desde luego el derecho a la vida y a la integridad. El tono lo pone la nueva retórica a favor de los Derechos Humanos del presidente de los Estados Unidos, James Carter. Pero está también, con la misma importancia, si no más, la condena internacional de las nuevas dictaduras latinoamericanas: la denuncia de las desapariciones, las torturas, que en México despierta ecos de la represión del movimiento del 68, del episodio del Jueves de Corpus de 1971, de la “guerra sucia”. El resultado es que la zona más oscura del régimen, la operación de las policías, y del conjunto de los cuerpos de seguridad, que en general había permanecido al margen de la discusión pública, aparece de pronto en el centro de la vida pública, como factor de desgaste que no es posible obviar.

El tercer vector, obviamente asociado a los anteriores, es la exigencia de democratización. Es claro que el modelo en un primer momento es la transición española, tras la muerte de Franco. En adelante, la presión aumenta conforme se normaliza la idea de la “transición a la democracia” como paso prácticamente inevitable, a partir del fin de las dictaduras del Cono Sur y de la disolución de los regímenes socialistas en Europa.

³ Sobre el auge del modelo neoliberal, me parece particularmente útil el libro de Christian Laval y Pierre Dardot, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal* (Barcelona, Gedisa, 2013). También la más conocida historia de David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid, Akal, 2007).

LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL

Todo lo anterior contribuyó para que a fines de los años setenta, y en los años ochenta, se produjese una auténtica crisis de legitimidad del Estado mexicano. Por muchas razones, lo más notable, y cada vez más, porque era fácil de ver para cualquiera dentro y fuera del país, era el problema de la democracia política, el problema de la representación: el pluralismo, el respeto del voto, la alternancia. Pero era el conjunto de la configuración política del antiguo régimen la que estaba en entredicho.

El presidente Miguel de la Madrid adoptó la bandera de la “renovación moral de la sociedad” para anunciar que se hacía cargo de los escándalos de corrupción de las administraciones anteriores. El problema es que una solución institucional: permanente, eficaz, sistemática, de la corrupción implicaba fortalecer al Estado en detrimento de la clase política —es decir, en la práctica, hacer más frágil al régimen. La política de ajuste, obligada por la crisis de la deuda, y los acuerdos firmados con el FMI, hicieron más difícil todavía la legitimación material. La elección de 1988 fue el aldabonazo público para la transición. Pero estaba ya planteada entonces la necesidad de una modificación radical del vínculo político constitutivo del régimen, para sustituirlo por otro más afín al modelo neoliberal.

La dificultad estaba en que cada paso que se daba en esa dirección contribuía a debilitar el arreglo político, de cuya autoridad dependía la transición. La postergación de los derechos económicos y sociales tenía que enajenarle el apoyo de una parte de electorado, también de muchos intermediarios. Pero ésa era sólo una parte del problema. En general, el nuevo régimen, el que se quería asentar, necesitaba que cambiasen prácticas, usos, inercias de la clase política, necesitaba reducir los márgenes de arbitrariedad para dar pábulo a la nueva idea de la ciudadanía.⁴ No era nada sencillo, sirven de testimonio las asperezas en la relación del presidente Zedillo con el PRI. Por eso fue necesario diseñar dos grandes cauces institucionales para la transición.

El primero de esos cauces fue el nuevo sistema de protección de los Derechos Humanos. No es fácil exagerar su importancia. En primer lugar, la institucionalización significa reconocer una deficiencia grave en ese terreno, y la necesidad de ponerle remedio. Pero es igualmente importante que su funcionamiento dependa de quejas individuales. Hubo varios intentos de darle forma, el primero en febrero de 1989. El mecanismo se incorporó a la constitución (como una adición al artículo 102), en 1992. Las variaciones no afectan a lo sustantivo, es desde un principio un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, con capacidad para “formular recomendaciones públicas, no vinculatorias”.

La figura del “defensor del pueblo” suele definirse en esos términos, en todas partes: un órgano autónomo, libre de la burocracia judicial, pensado para vigilar a

⁴ Lo había visto muy tempranamente, con claridad meridiana, Rafael Segovia: “la multiplicación y diversificación de los grupos sociales y económicos ha dejado a lo largo del camino modernizador una teoría de residuos institucionales engastados en el aparato estatal. Tratar de librarse de ellos equivale a arrancar una planta trepadora que sostiene el viejo edificio que en parte ha destruido”, Segovia, “La crisis del autoritarismo modernizador” (1974), en *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 53.

las autoridades, pero como recurso “no jurisdiccional” –para evitar una crisis institucional permanente.

Ahora bien, por definición, una institución diseñada así no puede ocupar el centro de la escena pública salvo de manera muy limitada, temporal, bien circunscrita, para señalar defectos concretos. Porque su eficacia depende en mucho del prestigio de quien la encabeza, y del peso de sus recomendaciones en la opinión pública, puesto que las autoridades no están obligadas a aceptarlas –ni a nada concreto, salvo “fundar, motivar y hacer pública su negativa”, cuando decidan no hacer caso–. O sea, que si no hay presión política, las recomendaciones pueden quedar en eso. Obviamente, con el paso del tiempo, al aumentar el número de las recomendaciones, hasta llegar a los varios cientos, sin contar las de las comisiones estatales, su efecto es cada vez menor, hasta que se vuelven irrelevantes.

El sistema no jurisdiccional, la defensoría del pueblo, no puede de ninguna manera sustituir al sistema de administración de justicia ni acompañarlo de manera permanente –salvo para señalar casos excepcionales–. Porque es su carácter excepcional el que puede hacerlo útil. Eso significa, dados los defectos que pusieron en evidencia las comisiones de derechos humanos, y que eran las que cabía esperar, que su trabajo tendría que haber sido secundado por un proceso de reconstrucción institucional de las policías, del sistema de procuración de justicia, y del poder judicial de paso. Pero no se hizo nada de eso. Y de aquellos polvos, estos lodos.

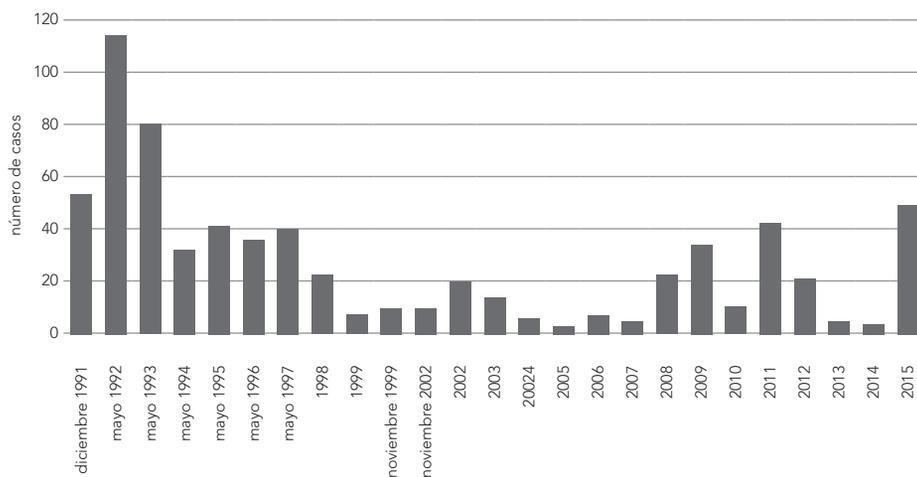
De hecho, no hubo un análisis sistemático de lo que las recomendaciones revelaban sobre el funcionamiento del Estado, acaso porque se supuso que se trataba siempre de casos aislados, más o menos excepcionales, producto de la corrupción en el sentido más craso, voluntarista. No era eso. Ni un problema sólo de leyes ni de moralización. En particular, las recomendaciones dirigidas a las policías, a la procuraduría, a los agentes del ministerio público, revelaban la existencia de un sistema de procuración de justicia sumamente deficiente, pero integrado, consistente y perversamente funcional, un sistema falto de personal capacitado, falto de recursos, que dependía de soluciones informales y del recurso sistemático de la tortura.

En lo que se refiere a la tortura en particular sí se hicieron otras cosas. El trabajo de las comisiones de derechos humanos se acompañó de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, promulgada en diciembre de 1991, y la reforma del Código Federal de Procedimientos Penales, de enero de 1994, que explícitamente se refiere a “incomunicación, intimidación o tortura”. Si se mira el registro de quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la evolución es bastante clara (gráfica 1).

En los primeros años, las quejas por tortura se cuentan entre las tres más frecuentes de las que recibe la Comisión, en la segunda mitad de los noventa ocupan ya el vigésimo lugar, en 2005 están en el número 91. La disminución es sensible, no necesita comentario.⁵ Pero es igualmente claro que la tendencia se revierte a partir de 2008. Volveremos a ello más adelante.

⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades* del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005, p. 45 <www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anauales/2005.pdf>.

GRÁFICA 1. DENUNCIAS POR TORTURA



FUENTE: gráfica de Leticia Escalante, información de Andrea Villasís, a partir de los informes anuales de la CNDH.

Aunque sea bastante sabido, no sobra recordar que ni la policía ni el sistema de procuración de justicia estuvieron nunca entre las prioridades del régimen revolucionario. El orden y la seguridad dependían básicamente de mecanismos informales, y la aplicación de la ley estuvo siempre subordinada a las necesidades políticas. La lógica de la influencia política, además, puso siempre a las clases altas fuera del alcance de la policía en su operación cotidiana –y eso se ha añadido a su descrédito, hasta hacerlo casi irreparable.⁶

El segundo cauce institucional de la transición fue el Instituto Federal Electoral. No hace falta decir nada sobre él, se ha escrito ya lo suficiente. Basta anotar que también en este caso se trataba de imponer la lógica estatal a la clase política, y que su autoridad, su credibilidad en los años más complicados, dependía en mucho del prestigio personal de los miembros del Consejo General. La alternancia del año 2000 permitió que uno de los lastres del antiguo régimen se convirtiera en fundamento de la nueva legitimidad. Las discusiones pendientes, que se agitaron todavía durante algunos años, tuvieron escasa repercusión sobre esa función. Pienso sobre todo en la polémica sobre el derecho a contratar publicidad en medios masivos, y en las candidaturas independientes. En ambos casos, es lo que interesa si se piensa en la configuración de los derechos humanos en el nuevo régimen, en ambos casos los alegatos se presentaron en términos rigurosamente individualistas, en contra del modelo de financiamiento que considera a los partidos, y a las campañas, como cosas de interés público.

Las reacciones sólo subrayan el éxito del modelo cultural de la transición. La

⁶ El éxito absolutamente improbable de la sanción por conducir en estado de ebriedad, mediante la medición del “alcoholímetro”, en la Ciudad de México, y todas las resistencias, las reacciones y quejas que ha inspirado merecerían una atención más cuidadosa.

legitimidad del Estado se explica a partir de un vínculo individual. El modelo más elevado, por decirlo de algún modo, es el de un ciudadano responsable, informado, consciente, patriota, liberal y demócrata, es decir, un ciudadano fundamentalmente imaginario, cuya imagen se erige como contraparte del que vende su voto por alguna dádiva o que se deja llevar por una lógica clientelar o corporativa. El modelo más pedestre, no del todo incompatible, es el que se manifiesta en el intenso sentimiento de propiedad del: “yo pago mis impuestos”.

LOS NUEVOS DERECHOS

No está de más repetirlo. La evolución reciente de los Derechos Humanos en México es inseparable de las tendencias globales. En los años noventa hubo un nuevo giro de la opinión internacional, de la academia, de las organizaciones con más visibilidad, hacia los derechos culturales. Para resumir, son los años del auge del multiculturalismo.

El término estaba en circulación desde fines de los años sesenta. Su relevancia en los años del fin de siglo obedece a varios factores. En primer lugar, es una respuesta para los problemas que plantea la migración masiva de Asia y África a los países centrales. Es una manera de hacer frente al fracaso de las políticas de asimilación de minorías, una reacción contra las evaluaciones estandarizadas de los sistemas educativos, contra las varias formas de racismo, viejo y nuevo. Es también un último reverbero de las polémicas de la descolonización. Pero es sobre todo consecuencia del fin de la guerra fría.

Aunque la reducción resulte injusta, se puede admitir la tesis de Bobbio, según la cual la oposición entre derecha e izquierda remite a la oposición entre la libertad y la igualdad. Bien: en los años noventa, la igualdad prácticamente desaparece del panorama. La caída del Muro de Berlín, el derrumbe del mundo soviético, el último descrédito del socialismo real, el triunfo cultural del neoliberalismo, dejan fuera del espacio público las reivindicaciones clásicas de la izquierda. La causa de la descolonización, reelaborada como lucha cultural, ofreció una militancia de sustitución para la izquierda neoliberal de los países centrales, en los años del auge económico. Es una simplificación, naturalmente, pero pienso que no abusiva. En términos generales, las discusiones de la década tenían como opuestos a un individualismo racionalista, ilustrado, liberal, y un comunitarismo multicultural.

En adelante, junto con los derechos culturales, en un paquete especialmente contradictorio, se defienden los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de minorías, y de autonomía personal, de donde resultan las varias “guerras culturales” del cambio de siglo.

En México, esas discusiones tardan en ocupar el primer plano porque para la mayoría tiene todavía mucho sentido un programa ilustrado, modernizador, de ambición igualitaria, y porque son los años en que se discute con mayor intensidad la democratización del régimen. El cambio se produce con la transición al indigenismo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La historia es bastante conocida, no hace falta repetir los detalles: en los dos años siguientes al alzamiento de

enero de 1994, el zapatismo se convirtió en un movimiento fundamentalmente indígena, con reivindicaciones propiamente indígenas, cuya deriva orientó las conversaciones de San Andrés Larráinzar,⁷ e inició el largo proceso parlamentario que culminó en la reforma del artículo segundo de la constitución, en agosto de 2001.

La redacción original era como sigue: “Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes”. La reforma de 2001 la trasladó tal cual al artículo primero, e incluyó como segundo un texto enteramente nuevo, que comienza estableciendo que la Nación mexicana “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. El artículo es una extensa, detallada elaboración de los ámbitos en que se reconoce autonomía a los pueblos indígenas, y un catálogo igualmente extenso de las obligaciones de las autoridades de los tres niveles de gobierno, para garantizar “el desarrollo integral” de las comunidades.

El nuevo texto del artículo segundo es una verdadera novedad para el lenguaje jurídico mexicano. No está claro el alcance que pueda tener. Ha servido para la elaboración de leyes particulares en varios estados, pero no ha dejado de ocasionar conflictos. Sobre todo porque la redacción oscila entre la afirmación identitaria y la exigencia de integración. La fracción III del apartado A, que fue reformada nuevamente en 2015, es ejemplar. Se reconoce que las comunidades indígenas tienen derecho a elegir a los representantes “para sus formas propias de gobierno interno”, y a hacerlo “de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales”, pero “garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad” –cosa que con frecuencia va contra lo que dictan las prácticas tradicionales–. Para que no haya dudas, se añade un remache: “En ningún caso las prácticas comunitarias podrían limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

En todo caso, para cuando entró en vigor la reforma constitucional el tema había perdido interés para la opinión pública.

En los años siguientes se produce el fenómeno curioso de una izquierda partidista que tiene serios problemas para encontrar electorado en buena parte del país, sobre todo en el norte, pero que tiene una hegemonía indiscutible, y un amplio margen para legislar en la Ciudad de México –es decir, en uno de los espacios de mayor visibilidad–. A partir de 2006, con el gobierno de Marcelo Ebrard, la izquierda de la ciudad encontró una identidad muy reconocible en la defensa de los derechos de tercera y cuarta generación, los derechos de minorías, los derechos sexuales y reproductivos, aprobó en la Asamblea la despenalización del aborto, y los matrimonios de personas del mismo sexo.

Los congresos de numerosos estados reaccionaron promoviendo reformas de la constitución estatal para proteger la vida desde la concepción (Baja California, Sonora, Chihuahua, Durango, Nayarit, Jalisco, Colima, San Luis Potosí, Veracruz,

⁷ Para entender la historia de Chiapas siempre es una buena idea comenzar por los textos de Juan Pedro Viqueira. Por ejemplo, “Los riesgos del Chiapas imaginario”, en Viqueira, *Encrucijadas chiapanecas. Economía, religión e identidades*, México, Tusquets, 2002.

Puebla, Guanajuato, Oaxaca, Campeche, Yucatán, Quintana Roo), y otros más, prohibiendo el matrimonio entre personas del mismo sexo (Nuevo León, Hidalgo, Chiapas). En 2010, la Presidencia de la República presentó ante la Suprema Corte una Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 146 y 391 del Código Civil del Distrito Federal, que establecía el matrimonio igualitario; es un texto muy revelador: vacilante, reiterativo, con frecuencia claramente falaz, pero que a la vez que impugna el empleo de la figura del matrimonio, aduciendo que se trata de uniones que no tienen como finalidad la procreación, insiste de manera enfática en que “no se pretende atentar contra los derechos humanos ... de persona alguna que por su ideología, orientación o preferencia han incluso sido víctimas de inefable desigualdad y discriminación...”⁸

La Suprema Corte desechó en todos sus puntos el recurso de la Presidencia. Su tesis dice mucho del clima cultural en el nuevo siglo: “la relación jurídica matrimonial ha dejado de vincularse al fin de la procreación, sosteniéndose, primordialmente, en los lazos afectivos, sexuales, de identidad, solidaridad y de compromiso mutuos de quienes desean tener una vida en común”⁹. De ahí en adelante, todos los recursos se han resuelto en el mismo sentido, y se han declarado inconstitucionales las leyes de los estados que limitan el matrimonio a la unión de un hombre y una mujer.¹⁰

La consecuencia es que la legislación de la Ciudad de México, con el apoyo de la Suprema Corte, se ha convertido de hecho en legislación nacional en lo que se refiere a la ampliación de derechos individuales.

Ese impulso hacia el reconocimiento de nuevos derechos tuvo su culminación en la Constitución de la Ciudad de México, de febrero de 2017. El texto incluye un catálogo de derechos sumamente amplio, detallado, con extensas explicaciones, en la línea del constitucionalismo latinoamericano de los últimos tiempos¹¹. Algunos de esos derechos son simples, indudables, claramente exigibles, y suponen una ampliación de la autonomía personal (por ejemplo, el derecho a decidir “someterse a tratamientos o procedimientos médicos que pretendan prolongar de manera innecesaria la vida”); otros son meridianamente claros, pero difíciles de garantizar (por ejemplo, el derecho a “una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables...”); y hay otros que es complicado, si no imposible concretar (el “derecho a la ciudad”, sin ir más lejos), pero que definen el horizonte normativo para orientar la legislación.

Es muy significativo que todos esos derechos, lo mismo los más generales y abstractos que los más concretos, que en otro tiempo, hace no tanto, hubiesen sido casi impensables, fueron aprobados por el constituyente sin que hubiese una discusión digna de reseñarse, y sin que hubiese resistencias serias por parte de la opinión. Y es igualmente significativo que lo que generase mayor polémica, con visos de escán-

⁸ Acción de Inconstitucionalidad. Normas generales impugnadas: artículos 146 y 391 del Código Civil del Distrito Federal. Oficio PGR/035/2010.

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, tesis, p. xxvi/2011, p. 881.

¹⁰ Entre los casos más recientes: “SCJN avala matrimonios gay en Nuevo León, Hidalgo y Chiapas”, *El Financiero*, 28/09/2016.

¹¹ Constitución de la Ciudad de México, <www.cdmx.gob.mx/constitucion>.

dalo, fuese el artículo en que se proponía regular la apropiación de plusvalías de la edificación en el espacio urbano. La redacción propuesta era la siguiente:

En los términos del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el espacio edificable es un elemento natural susceptible de apropiación y los incrementos en el valor de mercado de dicho espacio, originados por el proceso de urbanización, se considerarán parte de la riqueza pública de la Ciudad. En consecuencia, la ley regulará su aprovechamiento... tomando en cuenta los impactos que el aprovechamiento urbano pueda generar en los ecosistemas y en la calidad de vida de la ciudad y establecerá mecanismos para la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, incluyendo la recuperación de las plusvalías generadas en beneficio de la colectividad.¹²

La idea que sostiene el artículo es muy sencilla. El valor de una edificación en terreno urbano es producido por el conjunto de la ciudad: no es lo mismo construir un edificio en la esquina de Reforma e Insurgentes, en la Ciudad de México, que construirlo en las afueras de Cadereyta o Santiago Papasquiaro (entiéndase: no se trata del valor del suelo, o de una construcción existente, sino del espacio edificable). Eso aparte de que un proyecto urbano de grandes dimensiones, un conjunto habitacional, un centro comercial, tiene un impacto sobre la infraestructura, sobre los servicios. Por lo tanto, debe regularse la apropiación de ese espacio edificable de modo que beneficie al conjunto. Bien: la oposición que inspiró el texto fue tan violenta que el gobierno de la ciudad decidió retirarlo.

Es decir, el único artículo que diseñaba un recurso nuevo para compensar en algo las desigualdades producidas por la propiedad urbana, y que podía haber tenido un modesto impacto redistributivo, quedó fuera de la Constitución. Eso también habla del clima cultural del nuevo siglo.

LOS RETROCESOS

En resumen, el cambio de régimen ha supuesto avances indudables en el respeto a los derechos políticos, también en el reconocimiento de derechos culturales, de los derechos de minorías. El nuevo régimen es consistentemente individualista, al menos como idea, y admite márgenes muy amplios de autonomía personal. No deja de haber amagos en contra, manifestaciones para pedir la prohibición del aborto o del matrimonio igualitario, denuncias de irregularidades en los procesos electorales, pero no empañan el panorama de conjunto.

También hay retrocesos. En primer lugar, en los derechos económicos y sociales, que eran clave para la legitimación sustantiva del antiguo régimen y han sido desplazados porque no caben en el modelo neoliberal –esto es, no caben como derechos.

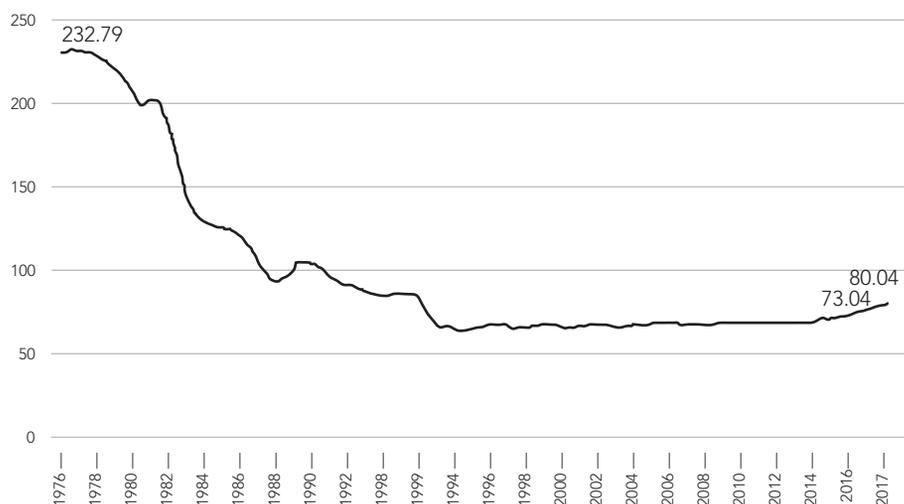
El fin del reparto agrario, con la reforma del artículo 27 de 1992, marca simbólicamente la clausura definitiva del ciclo de la Revolución mexicana. Y en el cambio

¹² Antonio Azuela de la Cueva, “La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos”, (mimeo).

hay pérdidas y ganancias, disminuye la violencia rural, aumenta la emigración. El retroceso es mucho más evidente en el caso del salario. El texto de la constitución, en el artículo 123, no ofrece dudas: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”. Y son fijados cada año por una comisión nacional con representación de trabajadores, empresarios y gobierno. Es decir, que se trata de una decisión política.

Pues bien, cualquiera que sea el criterio que se use para medirlo, el resultado es muy parecido. El poder adquisitivo del salario mínimo ha disminuido sistemáticamente en los últimos cuarenta años –hasta ser un tercio del que era en 1976.

GRÁFICA 2. SALARIO MÍNIMO REAL NACIONAL (PESOS DIARIOS DE 2016)



FUENTE: Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México.

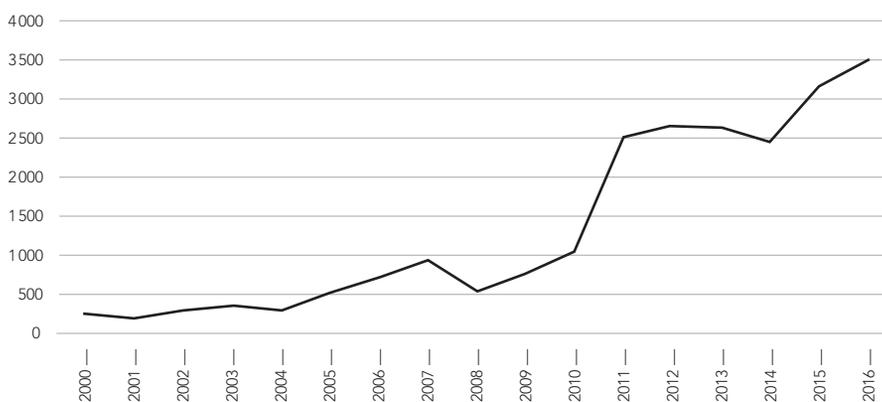
Las comparaciones con otros países pueden ser dramáticas. El salario mínimo en Chile, Polonia o Turquía equivale a tres veces el de México, en Estados Unidos o Canadá diez veces, en Francia o Australia hasta quince o veinte veces el de México. El problema real, al que no se le puede sacar la vuelta, es que el salario mínimo no es suficiente para cubrir el costo de la canasta alimentaria –no digamos ya para satisfacer otras necesidades “en el orden material social y cultural”.

Al cabo de cuarenta años, no se puede pensar que sea en ningún sentido accidental, sino un rasgo característico del nuevo régimen. Serviría de prueba, si hiciera falta, el resultado de la discusión promovida por el gobierno de la Ciudad de México en años recientes. No es sólo que se rechazara el aumento de los salarios mínimos, sino que en ningún momento se tratase como un problema moral, es decir, no se discutió el poder adquisitivo del salario como un derecho, sino como asunto técnico, que tiene que ver con la inflación, la productividad y las demás variables macroeconómicas. Para poner las cosas en claro, eso significa que el Estado se desentiende de la situación material, del bienestar, en lo más práctico e inmedia-

to, y que además está en su mano, que es el salario mínimo –y decide que lo fije el mercado–. O más exactamente, decide fijarlo no como un precio “moral”, sino como variable de política económica, como una de las anclas para controlar la inflación.

El retroceso es igualmente ostensible si se mira el derecho a la salud. En los últimos años se ha publicado más de una vez, con escándalo, que haya mujeres obligadas a dar a luz fuera de un hospital por falta de espacio, por falta de personal sanitario.¹³ El problema real del sistema de salud es menos aparatoso, pero igual de dramático. El número de quejas que recibe la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre violaciones al derecho a la salud crece año tras año, del 2000 en adelante. Las quejas son por falta de atención médica, falta de medicamentos, negar servicio de hospitalización, negligencia, y la evolución no ofrece dudas.

GRÁFICA 3. QUEJAS SOBRE VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD



FUENTE: gráfica de Leticia Escalante. Información de Liliana Rosales, a partir de los Informes Anuales de la CNDH.

Es claro que el fenómeno obedece a muchas causas, no es fácil de explicar. Pero es evidente que hay un problema grave de insuficiencia de los servicios de salud: en el año 2000, las quejas relativas a servicios de salud representaron algo menos de 4 % del total de quejas recibidas por la CNDH, 6 % en 2001, 9 % en 2002, y con un aumento sostenido, año tras año, llegan a 24 % en 2014, casi 29 % en 2015, y más de 30 % en 2016. Acaso lo más grave sea que esa situación, como cosa general, cotidiana, no sea motivo de interés para la opinión pública, ni tenga mayor presencia en el espacio público.

Me queda hablar del otro gran retroceso, el más notorio, y sin duda el más grave en lo inmediato, y es el que se refiere al derecho a la vida, a la integridad personal, y el respeto de las garantías procesales. Obviamente, se trata de las secuelas de la guerra contra las drogas, pero no es fácil elaborar una explicación verosímil, ni si-

¹³ “Ocurre otra vez: mujer da a luz afuera de hospital en Oaxaca”, *Proceso*, 5/11/2013; “Mujer da a luz afuera de un hospital por falta de médico”, *El Universal*, 8/09/2016 “Mujer da a luz afuera de hospital de Tabasco”, *El Universal*, 21/09/2016.

quiera tener una idea clara de lo que ha sucedido en los últimos años. No es que falten explicaciones: al contrario, las tenemos todos los días en la prensa, desde hace diez años. El problema es que en general se reducen a una elaboración esquemática de la guerra entre los “cárteles” que luchan por “rutas” y “plazas”, y toda la información que sirve de base para esas explicaciones es por lo menos dudosa, y con frecuencia muy dudosa.¹⁴ Es decir, que la dificultad está, en parte, en todo lo que creemos saber –sobre la guerra, la violencia, el crimen.

La guerra comenzó, sin que se declarase así abiertamente en diciembre de 2006, y la ofensiva federal se desplegó en los meses siguientes en Michoacán, Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa. No había en ese momento ni un diagnóstico claro ni objetivos concretos, ni una definición pública de la estrategia. Se han dado varias explicaciones en los últimos años, algunas incompatibles, en un principio se definió efectivamente como una guerra contra las drogas (la publicidad oficial, repetida constantemente, la explicaba así: “Para que la droga no llegue a tus hijos”). El hecho es que no había entonces un problema grave de consumo, no era una preocupación social importante –ni ha habido datos que permitan pensar que la estrategia tenía sentido para eso.¹⁵

Más tarde, cuando era ya notorio que se habían disparado los índices de violencia en el país, se puso a circular otra explicación. Según ésta, era un problema que se había dejado crecer, tanto, que había el riesgo de que el Estado perdiese el control del territorio en algunas regiones. Nunca, hasta la fecha, se hizo público ningún mapa ni se señaló ningún territorio concreto que hubiese estado en riesgo, ni se explicó cuáles ni cómo se recuperaron –si hubiese sido el caso.

La estadística –la estadística oficial, del INEGI– cuenta una historia muy diferente: no la de una violencia creciente, que hiciera necesaria la ofensiva general del ejército, sino al contrario, una disminución continuada, sistemática, de los homicidios en los veinte años anteriores. Y un incremento extraordinario, absolutamente improbable, a partir de 2008, es decir, después de que se desplegasen los operativos conjuntos de las fuerzas federales. La gráfica 4 es para ahorrar comentarios.

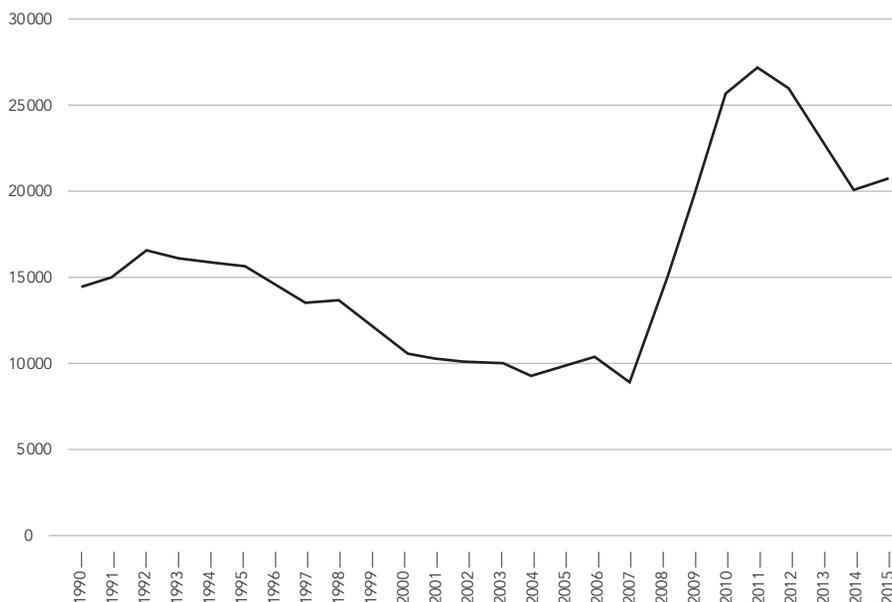
Es importante insistir en que el incremento se produce en todos los casos después, y no antes de la intervención federal. Dicho de otro modo: no acudieron el ejército y la marina a lugares en que había una crisis de violencia, sino que la crisis se desató en los lugares a los que fueron. Y no está claro por qué haya sido así. El presidente Calderón dijo en más de una ocasión que 90 % de las víctimas de homicidio eran criminales, víctimas de otros criminales. Algo imposible de demostrar. A partir de esa idea, se explicó muchas veces la violencia como consecuencia previsible de la estrategia: “La mayor parte de las bajas de los delincuentes resultan del proceso de autodestrucción de los cárteles, que se profundiza cuando el Estado los confronta”.¹⁶

¹⁴ He tratado de explicarlo con detenimiento en Escalante, *El crimen como realidad y representación. Contribución para una historia del presente*, México, El Colegio de México, 2012.

¹⁵ Sobre tráfico, consumo, adicciones, y la estrategia federal de lucha contra las drogas, véanse Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, *El Narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.

¹⁶ Joaquín Villalobos, “Doce mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, enero de 2010 <www.nexos.com.mx/?p=13461>.

GRÁFICA 4. HOMICIDIOS DOLOSOS



FUENTE: gráfica de Leticia Escalante. Información de Miguel Ángel Berber, con datos de INEGI.

Se podía inferir incluso que el aumento en la tasa de homicidios era un indicador de éxito.¹⁷

Los números no dicen que ese número de homicidios sea obra del ejército. Pero es difícil obviar la idea de que algo tiene que ver la actuación del ejército con los niveles de violencia.

Aparte de los números gruesos, importan algunos aspectos particulares. Más de una vez se ha llamado la atención sobre el desorbitado “índice de letalidad” de las fuerzas federales, en particular, del ejército y la marina. En los diez años de la guerra contra las drogas, el ejército mexicano ha dado cuenta en comunicados públicos de haber muerto a más de 4000 ciudadanos mexicanos.¹⁸ Siempre en enfrentamientos, siempre “repeliendo la agresión” de los criminales. Así se informó, por ejemplo, sólo en el verano de 2010, de enfrentamientos en que hubo 12 muertos en Nuevo Laredo, 9 muertos en Cable de la Simona, Chihuahua, 12 muertos en Santiago Papasquiaro, Durango, 22 muertos en Benito Juárez, Nuevo León, 11 muertos en Nueva Ciudad Guerrero, Tamaulipas, todos civiles, sin una sola baja entre los militares en esos

¹⁷ “la realidad es que quien está teniendo más muertos... es quien va perdiendo la guerra, y en el caso de México son los narcotraficantes”, *ibidem*.

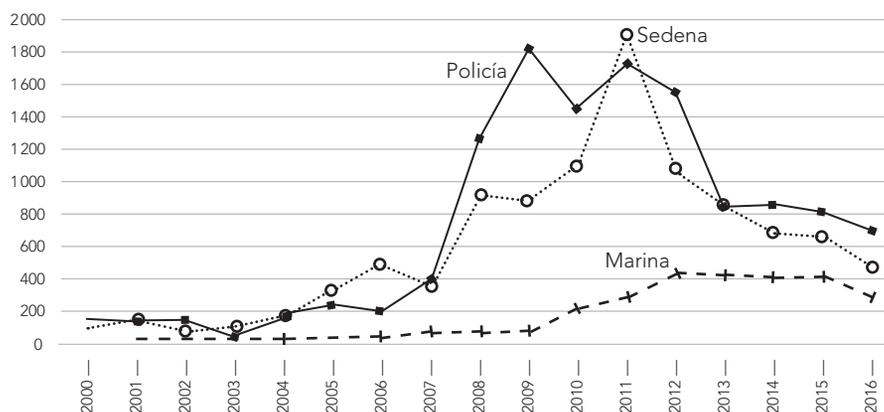
¹⁸ En diciembre de 2016 eran 3,978 víctimas. “Enfrentamientos entre militares y cárteles suman 4000 muertos desde 2016”, *La Vanguardia*, 13/12/2016, <www.vanguardia.com.mx/articulo/enfrentamientos-entre-militares-y-carteles-suman-4-mil-muertos-desde-2006>.

combates.¹⁹ Posteriores, más conocidos, son los casos de Tlatlaya, donde hubo 22 muertos civiles, y Tlanhuato, donde hubo 42 civiles muertos y un militar.²⁰

El índice de letalidad que reportan el ejército y la marina es anormalmente alto: entre diez y treinta víctimas civiles por cada militar, y entre diez y veinte civiles fallecidos por cada civil herido en los enfrentamientos.²¹

Al paso de la guerra contra las drogas han ido aumentando las quejas por violaciones de derechos humanos por cuenta de las fuerzas de seguridad. Según qué año, las quejas por torturas llegan a los niveles que estaban en los años noventa. Aumentan de modo parecido las denuncias de malos tratos, retenciones ilegales, amenazas, intimidación, uso excesivo de la fuerza, y en números alarmantes, las quejas por infracción de las garantías procesales. Otra vez, con la gráfica basta para ver el problema.

GRÁFICA 5. AUTORIDADES DENUNCIADAS COMO PRESUNTAS RESPONSABLES (NÚMERO DE CASOS)



FUENTE: gráfica de Leticia Escalante. Información de Liliana Rosales, a partir de los Informes Anuales de la CNDH.

Es claro que no estamos en los niveles de violencia institucional de 2009, 2010 o 2011, pero tampoco hemos regresado a los de principios de siglo. Y los números no son tranquilizadores, en ningún terreno.

Antes de terminar, quiero referirme a las explicaciones que asocian el aumento de la violencia con la transición a la democracia, que tienen cierta popularidad según

¹⁹ Hay una pequeña lista de enfrentamientos con índice de letalidad preocupante en Fernando Escalante, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso" *Nexos*, enero 2011, <www.nexos.com.mx/?p=14089>.

²⁰ Mayra Zepeda, "¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?", *Animal Político*, 22/10/2014; "En Tlanhuato hubo 22 ejecuciones extrajudiciales, concluye la CNDH", *Animal Político*, 18/10/2016.

²¹ Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada", México, *Saberes y razones*, septiembre-diciembre de 2012.

entre qué públicos. Una hay, bastante superficial, que conjetura que la violencia aumenta cuando hay alternancia en el gobierno de algún estado porque la administración saliente pierde todo interés en la gestión cotidiana, y en el futuro de la entidad, y los grupos criminales aprovechan la coyuntura para afirmar su poder. Insisto: es una explicación superficial, difícil de justificar. En efecto hay ocasiones en que aumenta la violencia cuando cambia el partido en el gobierno, hay ocasiones en que no sucede así, hay ocasiones en que aumenta la violencia sin que cambie el partido de gobierno, sin que haya elecciones. La generalización no tiene ningún fundamento.

Pero hay otra explicación, más insidiosa, que se repite desde hace algún tiempo. Supone que la violencia aumenta con la democracia, porque se vuelve más difícil la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno: porque los presidentes municipales son de un partido, el gobernador de otro, y el presidente de la república de un tercero. A primera vista parece verosímil, y se puede justificar con algún juego estadístico, según qué años se consideren. No se sostiene. Para empezar, la idea de que haya mejor o peor coordinación según sea el partido por el que se presentaron a las elecciones unos y otros es una fantasía, que desconoce las prácticas más elementales del sistema político mexicano. Pero además, los números no permiten una conclusión así.

En el país hay una creciente pluralidad política desde mediados de los años ochenta. Año con año hubo más gobernadores de oposición, y más presidentes municipales de oposición, al gobierno del estado y al gobierno nacional, de 1990 en adelante, y la tasa de homicidios disminuyó parejamente, año tras año, desde entonces hasta 2007. O sea, que no hay ninguna correlación sostenible entre el proceso de democratización (y pluralidad, alternancia) y los niveles de violencia.²² La evolución de la tasa nacional de homicidios dolosos en el periodo es clara (gráfica 6).

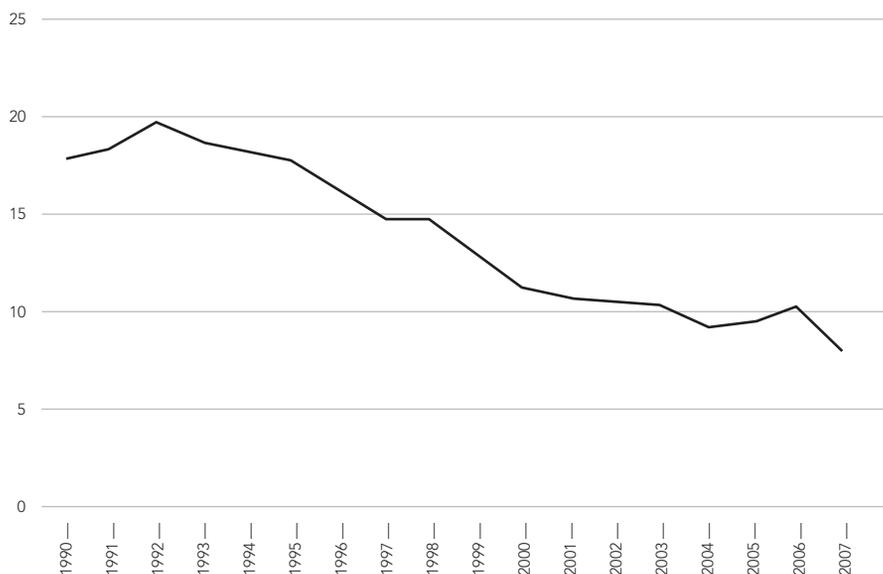
El argumento suele emplearse para justificar la idea del “mando único” de policías, o alguna otra forma de centralización de la fuerza pública. No tiene ninguna base empírica. De hecho, a la vista de los números parece razonable, lo único razonable, sostener precisamente lo contrario, es decir, que durante el proceso de democratización, conforme se generalizaba la alternancia en todos los niveles de gobierno, y aumentaba la pluralidad, la violencia disminuyó. Y sólo aumentó, de manera escandalosa, a partir de 2008 –cualquiera que haya sido la causa, y todavía nos falta mucho para tener una explicación definitiva.

CONCLUSIONES

El cambio de régimen de los últimos cuarenta años ha significado un cambio profundo en la estructura de la vinculación política entre Estado y sociedad, que se refleja en la evolución de los Derechos Humanos. México ha pasado de una configuración

²² Entre 1990 y 2000 llegó a haber diez gobernadores de partidos de oposición, entre 2000 y 2006 fueron más de veinte. La evolución de los gobiernos municipales es similar. No hay ninguna correlación con la tasa de homicidios.

GRÁFICA 6. HOMICIDIOS DURANTE LA TRANSICIÓN 1990-2007



FUENTE: elaboración propia con información del INEGI.

autoritaria, corporativa, paternalista, cuya legitimidad dependía básicamente de los derechos económicos y sociales, o de una invocación verosímil de la nación y de los derechos económicos y sociales, a una configuración neoliberal, individualista, tecnocrática, con mucho más amplios márgenes de libertad individual, y una base de legitimidad democrática.

El gran déficit, veinte años después de la transición, está en el sistema de procuración de justicia, en el sistema de seguridad, en la protección del derecho a la vida y a la integridad. Es decir, es la definición última de la autoridad del Estado.

Pero no es todo. La relativa marginación de los derechos económicos y sociales, el intenso individualismo que domina en la vida pública, la nebulosa identificación de la justicia con el mecanismo del mercado, todo eso tiene consecuencias que a largo plazo no pueden más que afectar al fundamento mismo de la democracia –que no es el puro derecho–. Pero lo que vaya a ser en ese terreno es de momento mera conjetura. Para no dejarlo enteramente en el aire, transcribo una nota de Norbert Lechner:

Más allá del “aparato”, el Estado encarna aquel imaginario colectivo mediante el cual una sociedad se reconoce en tanto orden colectivo. Digo todo esto para destacar lo que el mundo anglosajón y, en especial, los economistas suelen olvidar: el Estado es más que administración pública, servicios públicos y fisco. Es una configuración determinada del espacio (nacional) y del tiempo (historia) [...] El actual redimensionamiento del Estado, en conjunto con la expansión del mercado, ha provocado un debilitamiento de la imagen de Nosotros. Y sin una imagen fuerte de Nosotros no hay agencia, no hay ciudadanía activa, no hay desarrollo humano.²³

²³ Norbert Lechner, “¿Cuál es el imaginario ciudadano?”, en Lechner, *Política y subjetividad, 1995-2003*, Obras, IV, México, FCE / FLACSO, 2015, p. 323.

NOTACIÓN GRÁFICA

