

AÑO 11

NÚM. 28

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE, 2016

DERECHOS HUMANOS MÉXICO

**REVISTA DEL
CENTRO NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS**



Centro Nacional de Derechos Humanos

Cupón de suscripción



Envíe este cupón con sus datos completos, así como el original de la ficha de depósito a la Subdirección de Distribución y Comercialización de Publicaciones, Oklahoma núm. 133, col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C. P. 03810, México, Ciudad de México. Tel.: 56 69 23 88, ext. 6103

Cuota de suscripción por un año (3 números al año): \$180.00
Forma de pago: depósito bancario en Grupo Financiero Banorte,
Número de cuenta:

Concentración empresarial: 43167
Número de nómina: 32771
Tipo de servicio: 108-1
Concepto de depósito: 12
Nombre del empleado: CENADEH
Depósito por venta de publicaciones

Nombre: _____

Cargo: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Colonia: _____

Ciudad: _____

Teléfono: _____ Estado: _____

Correo electrónico: _____ Fax: _____

Página electrónica: www.cndh.org.mx
correo electrónico: publicaciones@cndh.org.mx

DERECHOS HUMANOS MÉXICO

**REVISTA DEL
CENTRO NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS**

AÑO 11

NÚM. 28

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE, 2016



Comité Editorial de la CNDH

Manuel Generoso Becerra Ramírez
Jesús Ceniceros Cortés
Nuria González Martín
Marisol Anglés Hernández
Rodolfo Casillas Ramírez
Napoleón Conde Gaxiola
Carina Gómez Fröde
Rosalío López Durán
Daniel Márquez Gómez
María del Socorro Marquina Sánchez
Julietta Morales Sánchez

Derechos Humanos México

Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 11, núm. 28, septiembre-diciembre de 2016, es una publicación cuatrimestral editada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Periférico Sur núm. 3469, col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México, tel. 56 81 81 25, Lada sin costo 01 800 715 2000.

Editor responsable: Eugenio Hurtado Márquez; diseño: Ericka del Carmen Toledo Piñón; formación tipográfica: H. R. Astorga. Reserva de Derechos al uso exclusivo núm. 04-2015-050709211700-102 e ISSN 1870-5448, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título y Contenido núm. 16481 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Impresa por LIBROS EN DEMANDA, S. DE R. L. DE C. V., Calle 3 núm. 1000, Zona Industrial, C. P. 44940, Guadalajara, Jal., se terminó de imprimir en septiembre de 2017 con un tiraje de 3,000 ejemplares. Distribución: Centro Nacional de Derechos Humanos, Subdirección de Distribución y Comercialización de Publicaciones, Oklahoma 133, col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C. P. 03810, Ciudad de México. Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C. (Certificación FSC México).

Se reciben colaboraciones. Para mayor información, dirigirse a: publicaciones@cndh.org.mx

Las opiniones expresadas por los autores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no necesariamente reflejan la postura de la CNDH. Queda absolutamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de esta publicación sin previa autorización de la CNDH.

Centro Nacional de Derechos Humanos. Av. Río Magdalena núm. 108,
col. Tizapán, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01090, Ciudad de México.
Teléfonos: 56 16 86 92 al 95 y del 97 al 99, Fax: 56 16 86 96
Correo electrónico: derechoshumanosmexico@cndh.org.mx

Contenido

PRESENTACIÓN	7
---------------------	---

ARTÍCULOS

Feminismo: genealogía y contribución a los derechos humanos <i>Alán Arias Marín</i>	13
---	----

La problemática de la consulta indígena por proyectos de desarrollo en México y América Latina <i>Sofya Dolútskaya</i>	37
---	----

El <i>mobbing</i> o acoso laboral. Patología social que atenta contra los derechos humanos y la dignidad de los trabajadores <i>Arturo Guillermo Larios Díaz</i>	49
---	----

Hacia un Tribunal de Cuentas. Una nueva reforma constitucional para reforzar las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación <i>Susana Méndez Arellano</i>	75
--	----

COMENTARIO BIBLIOGRÁFICO

Movimientos sociales, identidad y derechos humanos <i>Moisés Jaime Bailón Corres</i>	93
---	----

COMENTARIO A RECOMENDACIÓN

La Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Tanhuato <i>Gustavo Hirales Morán</i>	103
--	-----

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre grupos en situación de vulnerabilidad <i>Eugenio Hurtado Márquez</i>	113
--	-----

Es muy satisfactorio poner al alcance de los lectores el número 28 de la revista *Derechos Humanos México*, vehículo a través del cual, en forma cuatrimestral, se materializa el esfuerzo académico e institucional del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH, con el concurso de sus investigadores y la colaboración de otros estudiosos, en el afán constructivo de contribuir al debate interdisciplinario de los tópicos más relevantes y de mayor actualidad en torno a los derechos humanos en el plano nacional e internacional.

El presente número se ha dado a la estampa integrado por cuatro artículos de temática diversa: “Feminismo: genealogía y contribución a los derechos humanos”, de Alán Arias Marín; “La problemática de la consulta indígena por proyectos de desarrollo en México y América Latina”, de Sofya Dolútskaya; “El *mobbing* o acoso laboral. Patología social que atenta contra los derechos humanos y la dignidad de los trabajadores”, de Arturo Guillermo Larios Díaz, y “Hacia un Tribunal de Cuentas. Una nueva reforma constitucional para reforzar las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación”, de Susana Méndez Arellano. Asimismo, su contenido incluye dos comentarios: en el primero de ellos, de tipo bibliográfico denominado “Movimientos sociales, identidad y derechos humanos”, Moisés Jaime Bailón Corres, escribe acerca de *Arenas de conflicto y experiencias colectivas. Horizontes utópicos y dominación*, una obra colectiva coordinada por María Luisa Tarrés, Laura B. Montes de Oca Barrera y Diana A. Silva Londoño, y publicada en 2014 por El Colegio de México; el segundo comentario, intitulado “La Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Tanhuato”, es de Gustavo Hiraes Morán, con respecto de la Recomendación 4VG, emitida por el *Ombudsman* nacional el 18 de agosto de 2016, por el uso excesivo de la fuerza atribuido a la Policía Federal con motivo de los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2015, en el “Rancho del Sol” del municipio de Tanhuato, Michoacán.

La colaboración que abre el presente número, es de la autoría de Alán Arias Marín, que con el título de “Feminismo: genealogía y contribución a los derechos humanos”, hace encomio del movimiento feminista, como uno de los contados fenómenos sociales que en la historia reciente han tenido un gran impacto y una duradera influencia en las sociedades. Reconoce el desarrollo que ha alcanzado en todo el mundo su discurso y califica a la feminista, con sus particularidades y distintas intensidades, como una revolución contemporánea invicta.

Asimismo, distingue al desarrollo del movimiento feminista como autónomo, ya que su manera radical de concebir la diferencia de género y la denuncia sobre la exclusión de las mujeres en todas las sociedades actuales, ha dado por resultado que el discurso y el movimiento de y por las mujeres tenga intervención, se potencialice y se entrelace con el discurso y el desarrollo de los derechos humanos. En tal sentido, la subversión de la distinción entre universalidad y diferencia es el modo en que la teoría y el discurso feminista se introduce en el debate contemporáneo de estos derechos; tal perfil crítico lo incorpora a una red

de interacciones teóricas, políticas, éticas, socio-culturales y emocionales que hacen posible, en conjunto, una lectura crítica e intempestiva acerca los derechos humanos. El presente trabajo ofrece una genealogía sintética del discurso feminista, con particular acento en su articulación con los derechos humanos, además de retomar autores que son referentes fundacionales, tanto en lo teórico como en lo político, para el movimiento feminista, pero que al mismo tiempo contribuyen a la ampliación y alteración del panorama de dichos derechos.

Por su parte, Sofya Dolútskaya aporta la investigación intitulada “La problemática de la consulta indígena por proyectos de desarrollo en México y América Latina”, la cual comprende una reflexión sobre los alcances del derecho de los pueblos indígenas a la consulta por proyectos de desarrollo e infraestructura (PDI) en sus territorios y los problemas de implementación de este derecho en México. Los conflictos recientes derivados de la producción de los PDI en territorios de los pueblos indígenas mexicanos, sobre todo en los sectores minero y energético, son examinados con relación al problema más general acerca de la inclusión de dichos pueblos en la planeación del desarrollo y de la política extractiva nacional.

Por lo que corresponde a los alcances y los límites del derecho indígena a la autonomía territorial en su interacción con el dominio de la Nación sobre los recursos minerales y energéticos, señala como antecedente los casos de Bolivia, Ecuador y Perú, en donde se ha transformado el marco normativo y constitucional para garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Además, como respuesta al reciente llamado de la CNDH para que se produzca una ley nacional en la materia, la autora argumenta que una ley de este tipo sólo será efectiva, si se crean asimismo diversos mecanismos que reduzcan las asimetrías del poder entre los pueblos indígenas y los promotores de los PDI. La colaboración concluye con una relación de recomendaciones dirigidas a los organismos públicos defensores de derechos humanos, en cuanto a su involucramiento en los procesos de la consulta por los PDI.

El tercer trabajo, de Arturo Guillermo Larios Díaz, “El *mobbing* o acoso laboral. Patología social que atenta contra los derechos humanos y la dignidad de los trabajadores”, ofrece una visión del acoso laboral como un fenómeno en el que un trabajador es hostilizado por otros miembros de su propio entorno laboral, en perjuicio de su dignidad y sus derechos. Asimismo, da cuenta de las investigaciones que lo identificaron a finales del siglo XX, vinculándolo a la *globalización* y a la modificación de las relaciones laborales, aunque en el pasado, bajo otras denominaciones, el *mobbing* haya podido estar presente en los ambientes laborales más diversos.

Respecto del acoso laboral en México, si bien refiere la tardía atención de las autoridades, también distingue los esfuerzos legislativos, administrativos y jurisdiccionales más recientes, así como los de la CNDH. Finalmente, esboza algunas posibles salidas para combatir el acoso laboral o *mobbing*, en la conciencia de que no sólo afecta los derechos sociales de los trabajadores, sino que también repercute negativamente en el aparato productivo y en el desarrollo de la economía nacional.

Por último, y para cerrar el segmento que contiene los artículos, se incluye el estudio denominado “Hacia un Tribunal de Cuentas. Una nueva reforma constitucional para reforzar las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación”,

en el que Susana Méndez Arellano señala que para fortalecer la rendición de cuentas y la fiscalización, se precisa un Tribunal de Cuentas con funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales, y con facultades para sancionar directamente a los responsables del manejo indebido de los recursos públicos, además de asegurar que se evite la práctica reiterada de irregularidades. Con una institución de esta naturaleza, sostiene, se puede contribuir a combatir la corrupción, propiciar un adecuado destino y ejercicio del gasto público, y promover una cultura de rendición de cuentas, como factores indispensables en las democracias actuales, lo cual impacta en el cumplimiento de los derechos fundamentales, en particular, de los económicos, sociales y culturales.

En seguida, el comentario bibliográfico de Moisés Jaime Bailón Corres, “Movimientos sociales, identidad y derechos humanos”, versa sobre la obra *Arenas de conflicto y experiencias colectivas. Horizontes utópicos y dominación*, en la que desde diversas perspectivas se abordan las acciones colectivas y los movimientos sociales, entendiendo el primero, como un concepto de las ciencias sociales referido a diferentes manifestaciones mediante las que agrupaciones de diverso origen de clase se expresan: una protesta, un despliegado de prensa, una huelga, un tumulto o una acción violenta, por ejemplo, un alzamiento o una revolución. Habría que puntualizar que la acción colectiva, como concepto, se tornó hasta el siglo XX en un espacio propio, en un campo de estudio autónomo de la ciencia social. Pero si se refiere a los nuevos movimientos sociales, es de definir una acción conflictiva con los que grupos, sectores e individuos buscan el control no sólo del poder, que lo es en algunos casos, sino de los medios culturales, de la historicidad de lo social, esto es, de la capacidad para producir su campo histórico y la sociedad misma.

Hay que tener en cuenta que todo movimiento social aunque no persiga siempre la apropiación de lo político, cuestiona las relaciones sociales y un modo de apropiación de los recursos, pero al mismo tiempo está motivado por una comunidad, permanente o formada al calor del propio movimiento, que se siente amenazada y que trata de defender su identidad. Es en este parteaguas, en el que la identidad se vincula con los derechos humanos, como parte fundamental para apuntalar la dignidad del ser humano que está en la base misma del Estado. Por ello se puede decir que una línea cruza los diversos temas y enfoques de los 11 trabajos que componen el libro, en afán de desentrañar el significado de la acción colectiva en diversos escenarios de América Latina y su relación con los movimientos sociales y —en consecuencia— también con los derechos humanos. Asimismo, Bailón Corres, hace especial referencia de uno de los trabajos del libro, el de Carmen Rosa Rea Campos, “Movimiento indígena en Bolivia: Estructura de oportunidades y el sentido de la acción”, en el que la autora ofrece sus vicisitudes en el enfoque de los procesos políticos y los marcos de conocimiento para comprender el movimiento indígena en Bolivia, con relación a su último ciclo de protesta, entre los años de 2000 y 2005, antes del arribo de Evo Morales al poder.

El segundo de los comentarios que se presentan corresponde a la pluma de Gustavo Hiraes Morán, quien aborda el contenido de la Recomendación 4VG de la CNDH, referente a los sucesos del 22 de mayo de 2015, en el “Rancho del Sol”, en el municipio de Tanhuato, Michoacán, en la cual se determinó la existencia de un uso excesivo de la fuerza por parte de elementos de la Policía Fe-

deral. Al respecto, Hiraes parte de reconocer que cada vez más, la piedra de toque de la legalidad y la justicia reside en el respeto y reconocimiento a los derechos humanos, sobre todo, a partir de la reforma constitucional de 2011 y de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla y sus implicaciones para la justicia mexicana.

Asimismo, sostiene que en el presente caso el ejercicio de la violencia por parte del Estado, no únicamente se aparta de la legalidad sino que la viola, con lo que se contribuye a la anomia y a la ingobernabilidad. A lo largo de su comentario, el autor destaca la actuación de este Organismo Nacional, ya que mediante diversas acciones, entre las que sobresale una minuciosa investigación pericial, así como con una profunda revisión de las actuaciones periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, pudo concluir que hubo un uso excesivo uso de la fuerza, lo que derivó en la ejecución arbitraria de 22 civiles y la privación de la vida de cuatro civiles más; la tortura de dos personas detenidas; el trato cruel, inhumano y degradante en perjuicio de una persona detenida y la manipulación del lugar de los hechos por parte de la Policía Federal. Cabe destacar que el comentario aporta variados e interesantes enfoques acerca de la Recomendación, sin embargo, en uno de ellos le atribuye un especial significado por ser la primera vez que la CNDH asume la investigación de un caso con tantas víctimas mortales, y con tan fuerte repercusión mediática y efectos políticos, resultado de la acción de una corporación federal de seguridad pública, en el contexto de la política gubernamental de combate al crimen organizado, y tras las reformas que elevaron a rango constitucional los derechos humanos.

Para finalizar, en el presente número se incluye una variada y útil bibliografía referente a la temática de los grupos en situación de vulnerabilidad –personas con discapacidad; personas de la diversidad sexual; personas adultas mayores, y personas indígenas o pertenecientes a pueblos y/o comunidades indígenas, entre otros–, cuya compilación ha sido elaborada por nuestro editor, el señor Eugenio Hurtado Márquez.

Claustro de Investigadores e Investigadoras del CENADEH

Artículos

Feminismo: genealogía y contribución a los derechos humanos

Alán Arias Marín *

Aprobado para su publicación
el 13 de diciembre de 2016.

RESUMEN: Pocos movimientos sociales en la historia reciente han tenido un impacto tan diáfano y una influencia tan duradera en las sociedades como el movimiento feminista. Su discurso se ha desarrollado, con sus particularidades y distintas intensidades, en todo el mundo. Se puede afirmar que la feminista es una revolución contemporánea invicta.

Si bien el desarrollo del movimiento feminista se desenvuelve de manera autónoma, la radicalidad de pensar la diferencia de género y denunciar la exclusión de las mujeres en todas las sociedades actuales, hace que el discurso y el movimiento de y por las mujeres intervenga, potencie y se entrelace con el discurso y el desarrollo de los derechos humanos.

La subversión de la distinción entre universalidad y diferencia es el modo en que la teoría y el discurso feministas intervienen en el debate contemporáneo de los derechos humanos; este talante crítico le permite formar parte de una red (plexo) de interacciones teóricas, políticas, éticas, socio-culturales y emocionales que posibilitan, en conjunto, una lectura crítica e intempestiva sobre los derechos humanos.

El presente artículo presenta una genealogía sintética del discurso feminista con especial énfasis en los momentos de articulación con los derechos humanos. Por ello se retoman en el trabajo autores que son puntos de referencia fundacionales en lo teórico y en lo político para el movimiento feminista, pero que —a su vez— ayudan a ampliar y alterar los horizontes de los derechos humanos.

ABSTRACT: *Only a few social movements in recent history have had such diaphanous impact and such a lasting influence on societies as the feminist movement. Its speech has been able to develop, with its particularities and different intensities, throughout the world. Due the universality of its main problematic: inequality between men and women, it has been successfully articulated with the struggles of the most diverse sectors from social and cultural to labor and politicians. In this sense, it could be said that the feminism is an invincible contemporary revolution. The consequences of its struggles in the las decades had changed the world.*

Although the development of the feminist movement grew autonomously, its invitation to think about gender difference and denounce the exclusion of women in all current societies, makes the discourse and movement of and for women to intervene, empower and is intertwined with the discourse and development of human rights.

The subversion of the distinction between universality and difference is the way in which feminist theory and discourse intervene in the contemporary debate of human rights; this critical attitude allows it to form part of a network (plexus) of theoretical,

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

** Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

political, ethical, socio-cultural and emotional interactions that together make possible a critical and untimely reading of human rights.

This article presents a synthetic genealogy of feminist discourse with special emphasis on moments of articulation with human rights. For this reason, authors that are foundational points of reference for the feminist movement, in theoretical and political aspects are reviewed in this article, many of which have helped broaden and alter the horizons of human rights.

SUMARIO: Introducción. I. Feminismo ilustrado liberal: los *derechos del hombre* y el surgimiento del discurso feminista. II. Feminismos de la igualdad y la diferencia: movimientos feministas del siglo XX. III. La teoría *queer* y el debate en torno a la noción de género. IV. La idea de la justicia, el discurso feminista y los derechos humanos. V. Reflexiones finales.

Introducción

El discurso feminista no es lineal, ni mucho menos goza de un carácter homogéneo o unitario; históricamente, sus temáticas, problemáticas y demandas no han sido siempre las mismas. En ese sentido, la crítica del discurso feminista a los patrones de desigualación y de exclusión entre las mujeres y los hombres ha cambiado en relación con cada época. Por tanto, no resulta inesperado que el discurso feminista constituya un *corpus* crítico complejo, de modo que su historia y sus fundamentos no tienen por qué serlo menos.

Si alguna revolución cultural contemporánea se mantiene invicta ésa es la del movimiento feminista, con todo y sus contradicciones, divisiones y diásporas. Al igual que otros movimientos sociales radicales que reivindican reconocimiento, el feminista inserta la cuestión de la diferencia dentro de la cultura y los lenguajes de pretensión universalista (occidental), tal y como lo es el discurso de los derechos humanos.¹ Por esta razón, la antinomia de la elección entre la igualdad y la diferencia —tensión inherente al desarrollo histórico específico del feminismo— en tanto que *leit motiv* de la estrategia práctica y teórica del feminismo, emplaza e interpela —también— al movimiento y al discurso de los derechos humanos.

La subversión de la distinción entre universalidad y diferencia es, propiamente, el modo en que la teoría y el discurso feministas intervienen en el debate contemporáneo de los derechos humanos; este talante crítico le permite formar parte de una red (plexo) de interacciones teóricas, políticas, éticas, socio-culturales y emocionales que posibilitan, en conjunto, una lectura crítica e intempestiva sobre los derechos humanos.

El discurso feminista, así como posteriormente los estudios de género, tuvieron un desenvolvimiento intelectual y un arraigo material inusitado a lo largo del siglo pasado. Las ideas de igualdad y libertad enunciadas universalmente en las primeras declaraciones de derechos humanos hicieron más visibles las diferencias y desventajas entre las mujeres y los hombres. Más aún, los derechos humanos abandonaron, por primera vez, su plano meramente discursivo al confrontarse ante el feminismo sus posibilidades materiales y políticas. La lucha

¹ Judith Butler et al., *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Trad. de Cristina Sardoy y Graciela Homs. Buenos Aires, FCE, 2003, p. 148.

política por alcanzar cierto reconocimiento, por reivindicar una serie de derechos, siempre adquiere un cariz más intenso y radical; las demandas feministas pertenecen a esta lucha. El discurso feminista revelaría los límites de los principios de libertad, igualdad y fraternidad y plantearía dudas acerca de su aplicabilidad universal.

El criterio con el que se procede al trazo de la exposición en este artículo consiste en presentar, en principio y de manera sucinta, los orígenes históricos del discurso y movimiento feministas a través de pensadoras como Olympe de Gouges y Mary Wollstonecraft, representantes inobjetables del pensamiento feminista en ciernes, así como de otros pensadores pertenecientes al siglo XVIII, como el marqués de Condorcet o John Stuart Mill, por un lado, y, por otro, del comienzo del movimiento sufragista, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos y cuyo momento paradigmático lo constituiría la *Declaración de Seneca Falls* (1848). Enseguida, se presenta el desarrollo del discurso feminista a lo largo del siglo XX mediante las intervenciones fundacionales de Simone de Beauvoir y Betty Friedan, así como, inmediatamente, las interpretaciones al discurso feminista en el último tercio del siglo XX y, en específico, la emergencia de la noción de género, por parte de Luce Irigaray, Kate Miller y Judith Butler. Al final, se expone un recuento de las aportaciones de Martha Nussbaum y Seyla Benhabib, a partir de una reconsideración desde la ética de la justicia y los derechos de las mujeres. En conjunto, la serie de teorizaciones, conceptualizaciones y aportaciones presentadas a lo largo de este trabajo pretenden mostrar la constante y permanente presencia del discurso feminista en disciplinas como la filosofía, la psicología, la historia, la lingüística y, no siempre reconocida, en la teoría y la práctica de los derechos humanos.

I. Feminismo ilustrado liberal: los *derechos del hombre* y el surgimiento del discurso feminista

El origen de la concepción moderna del discurso feminista, como se conoce hoy, se encuentra estrechamente vinculado al pensamiento de la Ilustración. No es casualidad que el surgimiento del discurso feminista se haya convertido en un discurso crítico de los presupuestos filosóficos del pensamiento político liberal que fundamentaría la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) en el siglo XVIII. Por tanto, los derechos humanos y el discurso feminista, pese a sus diferentes vertientes históricas y diversos enfoques teóricos, tienen un origen entrelazado y mantienen un diálogo no siempre visible ni suficientemente reconocido.² Esta coincidencia epocal en el surgimiento tanto del pensamiento político liberal como del discurso feminista ha producido, al menos, dos paradojas entre los derechos humanos y el feminismo. Por un lado, respecto del carácter universalista de las *Declaraciones* canónicas, es decir, el cuestionamiento tanto de la diferencia dentro del lenguaje universalista de los derechos

² Joan W. Scott, *Las mujeres y los derechos del hombre. Feminismo y sufragio en Francia, 1789-1944*. Trad. de Stella Mastrangelo. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2012; Richard Miskolci, "Feminismo y derechos humanos", en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México / UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2010, pp. 167-168.

universales, así como de la condición del género femenino como parte de la humanidad y, por otro lado, la discusión de presupuestos implícitos a partir de la emergencia del concepto de género y de un conjunto de recursos conceptuales y políticos pertenecientes a la tradición del discurso y la práctica feministas, mismos que se desarrollarían a lo largo del siglo XX.

Dos de los principales dispositivos teóricos criticados por el discurso feminista surgido en Europa a finales del siglo XVIII, a saber: el paradigma liberal y sus ejes fundamentales el racionalismo y el humanismo, inciden directamente en el *corpus* conceptual de la configuración clásica dominante del discurso de los derechos humanos.

Es en este contexto que el feminismo ilustrado liberal adquiere fuerza como una vertiente de pensamiento y ejerce una detracción de las teorías embrionarias de los derechos humanos. Mujeres que habían logrado acceder a un alto grado de cultura como la francesa *Olympe de Gouges* (1748-1793), seudónimo de Marie Gouze, o la inglesa *Mary Wollstonecraft* (1759-1797), pero también pensadores como Marie Jean Antoine Nicolás Caritat, también conocido como marqués de *Condorcet* (1743-1794) o *John Stuart Mill* (1806-1873), esposo de *Harriet Taylor Mill* (1807-1858), realizarían penetrantes críticas al andamiaje legal, institucional y valorativo del pensamiento liberal con la intención de denunciar los patrones de desigualdad que padecían las mujeres dentro de la ascendente sociedad moderna burguesa.

La modernidad traería consigo una asimetría en los logros y el estatus entre los sexos; la lucha por la igualdad política, primera gran vindicación del discurso feminista, de manera paradójica, terminaría por revalidar la diferencia sexual.³ Para Joan Wallach Scott,⁴ el universalismo de “todos iguales frente a la ley”, mantenía el presupuesto de la diferencia. Desde su interpretación, Scott plantea que: “el individuo universal que ejercía los derechos políticos del ‘hombre’ era al mismo tiempo abstracto y concreto; su diferencia en relación a la mujer (en términos de deseo o función reproductiva) aseguraba que su condición genérica de hombre constituyera los límites mismos de su individualidad. La individualidad no era solamente una prerrogativa masculina; era definida también en términos de raza”.⁵

Para Joan W. Scott, una historia más comprensiva del discurso y el movimiento feministas debería analizar las repeticiones y los conflictos del feminismo como síntoma de las contradicciones en su discurso y sus estrategias políticas. En este sentido, la historia del feminismo es una lectura de las paradojas históricamente especificadas que las feministas encarnan, realizan y denuncian.⁶ Por tanto, el análisis parte de indagar los dilemas que las feministas enfrentaron

³ J. W. Scott, *op. cit.*, p. 19.

⁴ Historiadora estadounidense de la Universidad de Wisconsin-Madison, especialista en historia de Francia, así como en la historia de género e historia de la mujer. Desde 1985 es titular de la Cátedra Harold F. Linder en el Institute for Advanced Study de Princeton, Nueva Jersey. Su artículo “El género: una categoría útil en el análisis histórico” (“Gender: A Useful Category of Historical Analysis”, 1986), publicado en la *American Historical Review*, es uno de los más leídos y citados en la historia de la revista y se considera germinal en la formación del campo de conocimiento de la historia de género.

⁵ *Ibid.*, p. 37.

⁶ *Ibid.*, p. 35.

al concebir los derechos de las mujeres en el lenguaje universalista del individualismo liberal.⁷

A. La comprensión acerca de la identificación de la ciudadanía con la masculinidad, en el momento mismo de la Revolución Francesa, esto es, la transfiguración del individuo abstracto del pensamiento liberal en la corporeización del ciudadano varón y, al mismo tiempo, la exclusión de las mujeres, constituye una de las premisas teóricas que el discurso feminista problematizaría en su primera etapa, lo que aquí se ha denominado *feminismo ilustrado liberal*.

A partir de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, Olympe de Gouges escribiría, en 1791, un manifiesto titulado la *Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana*. Entusiasmada por las ideas de la Revolución Francesa, de Gouges aplicó los principios y los valores contenidos en la *Declaración* de 1789 de manera exhaustiva a las mujeres, lo cual representaría una elocuente denuncia, de manera temprana, de la desigualdad y la discriminación de las mujeres en las concepciones, textos y prácticas proto-germinales del movimiento y el discurso de los derechos humanos.

En el *Prefacio para las damas o el retrato de la mujer*, mismo que antecede la *Declaración* de 1791, se enuncia: “Hombre, ¿eres capaz de ser justo? Una mujer te hace esta pregunta; por lo menos no le privarás ese derecho. Dime, ¿qué te da imperio soberano para oprimir a mi sexo? ¿Tu fuerza? ¿Tus talentos?”⁸ En efecto, de Gouges señalaría que el ejercicio de la razón no se fundamenta a partir del sexo, por lo cual las mujeres y los hombres al tener cualidades idénticas debieran disfrutar de los mismos derechos. De manera que la *Declaración* de 1791 representaría un documento “a la vez compensatorio, por cuanto incluía a las mujeres donde habían sido excluidas, y un desafío crítico a la universalidad del término ‘hombre’”.⁹ Así, de Gouges reinterpretaría, con una visión de mujer ilustrada, la *Declaración* de 1789; artículo por artículo, agregaría conceptos, añadiría las palabras mujer o ciudadana a hombre o ciudadano y en otros casos sustituiría hombre por mujer. Basta citar los primeros seis artículos de la *Declaración* de 1791 para reconocer la importancia de Olympe de Gouges para el discurso y el movimiento feministas:

Artículo I. La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común.

Artículo II. El objetivo de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles de la Mujer y del Hombre; estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y, sobre todo, la resistencia a la opresión.

Artículo III. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación que no es más que la reunión de la Mujer y el Hombre: ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer autoridad que no emane de ellos.

⁷ *Ibid.*, p. 38.

⁸ Olympe de Gouges, *Déclaration des droits de la Femme et de la Citoyenne*. París, Éditions Mille et une Nuit, 2003, p. 11. *Vid.*, también: <http://www.siefar.org/docs/siefar/file/Gouges-Déclaration.pdf> (consultado el 13 junio 2014).

⁹ J. W. Scott, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 66.

Artículo IV. La libertad y la justicia consisten en devolver todo lo que pertenece a los otros; así, el ejercicio de los derechos naturales de la mujer sólo tiene por límites la tiranía perpetua que el hombre le opone; estos límites deben ser corregidos por las leyes de la naturaleza y de la razón.

Artículo V. Las leyes de la naturaleza y de la razón prohíben todas las acciones perjudiciales para la sociedad: todo lo que no esté prohibido por estas leyes, prudentes y lógicas, no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer lo que ellas no ordenan.

Artículo VI. La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las Ciudadanas y Ciudadanos deben participar en su formación personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos; todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, por ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos.¹⁰

Pese a los esfuerzos por hacer que la diferencia sexual no tuviera importancia en la política, aquella se convertiría en el supuesto principio fundador del “orden natural” y, por consiguiente, del social y del político. Bajo la apariencia de complementariedad entre ambos sexos existía, sin embargo, una profunda asimetría: la masculinidad se asociaba a la razón, la virtud y la política, mientras la feminidad se identificaba con el temperamento irreflexivo, la sensualidad y domesticidad. Así pues, la paradoja crítica inicial del discurso feminista ilustrado liberal radicaría en hacer evidente la contradicción existente entre la importancia y, a la vez, la irrelevancia de la diferencia sexual a la hora de demandar el voto femenino.¹¹ De acuerdo con Scott, la intención crítica de Olympe de Gouges no sólo consistiría en desvelar las fisuras y las ambivalencias del individualismo abstracto moderno, particularmente, el conflicto entre el principio universalista de los derechos del hombre y de la ciudadanía y la exclusión “natural” de la mujer al apelar al argumento de la diferencia sexual, sino también en la capacidad de desarrollar una estrategia feminista mediante el activismo político.

De Gouges reconocería en las intervenciones públicas y políticas una estrategia para denunciar la posición de exclusión de la mujer en la sociedad francesa: su faceta como escritora representaría, según Scott, su “forma más importante de intervención política”,¹² pues firmar y publicar demostraba que, a pesar de que la ley lo negara, las mujeres lograban convertirse en autores (autoras).

Cabe destacar que a través de la literatura romántica se pretendía alcanzar el ideal de una cierta autonomía femenina; el proceso de aceptación, deseo e incluso de atracción abordados en las diferentes novelas del siglo XVIII reflejarían la constitución social y simbólica de una nueva subjetividad femenina.¹³ Así, el ejercicio del derecho de opinión a través de la redacción de diversos escritos literarios y panfletos políticos, hasta la participación activa en los debates de la Asamblea nacional francesa, novedosas prácticas que inauguraba la sociabili-

¹⁰ O. de Gouges, Olympe, *op. cit. supra* nota 8, pp. 16-25.

¹¹ J. W. Scott, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 55.

¹² *Ibid.*, p. 59.

¹³ R. Miskolci, Richard, *op. cit. supra* nota 2, p. 170.

dad política democrática, serían aprovechadas por de Gouges y, posteriormente, por las distintas activistas políticas feministas en diferentes momentos históricos.

B. Entre los ilustrados franceses que elaboraron el programa ideológico de la Revolución francesa destaca la figura del Marqués de Condorcet, quien en su obra *Bosquejo de una tabla histórica de los progresos del espíritu humano* (1743) reclamaría el reconocimiento del papel social de la mujer. Condorcet comparaba la condición social de las mujeres de su época con la de los esclavos. Tras el triunfo de la Revolución en 1789 pronto surgió una contradicción evidente: una revolución que basaba su justificación en la idea universal de la igualdad política de los seres humanos, negaba el acceso de las mujeres, la mitad de la población, a los derechos políticos, lo que en realidad significaba negar su libertad y su igualdad respecto al resto de los individuos.

El hábito puede llegar a familiarizar a los hombres con la violación de sus derechos naturales, hasta el extremo de que no se encontrará a nadie de entre los que los han perdido que piense siquiera en reclamarlos, ni crea haber sido objeto de una injusticia.

[...] Por ejemplo, ¿no han violado todos ellos el principio de la igualdad de derechos al privar, con tanta irreflexión a la mitad del género humano de concurrir a la formación de las leyes, es decir, excluyendo a las mujeres del derecho de ciudadanía? ¿Puede existir una prueba más evidente del poder que crea el hábito incluso cerca de los hombres eruditos, que el de invocar el principio de la igualdad de derechos [...] y de olvidarlo con respecto a doce millones de mujeres?¹⁴

C. Durante la segunda mitad del siglo XVIII, época signada por convulsiones políticas y sociales, la sombra de la Francia revolucionaria perseguiría a Inglaterra. El pensamiento ilustrado francés sería aceptado por los intelectuales ingleses, con la convicción de que pondría fin a la opresión. En ese contexto, *Mary Wollstonecraft*, animada por Thomas Payne e imbuida del ideal revolucionario francés, publicaría *Vindicación de los derechos de la mujer* (1792) considerado, hoy en día, uno de los primeros documentos fundacionales del discurso feminista y en el cual se reivindica, bajo un tono decididamente revolucionario, la extensión igualitaria de los derechos de ciudadanía entre mujeres y hombres.¹⁵ A partir de *Vindicación de los derechos de la mujer*, sería imposible contemplar el feminismo y los derechos humanos como dos discursos separables.

Al igual que de Gouges, Wollstonecraft sería también heredera del pensamiento ilustrado; sin embargo, incluso empleando los conceptos y los discursos de éste, superaría los usos para los cuales dichos conceptos y discursos habrían sido diseñados toda vez que, además de reivindicar la igualdad política entre mujeres y hombres, también cuestionarían el esclavismo y el emergente modelo de hogar burgués, que adscribía a la mujer al ámbito privado y doméstico.

¹⁴ Nicolas Condorcet, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*. París, Vrin, 1970.

¹⁵ Christine Fauré, (dir.), *Enciclopedia histórica y política de las mujeres. Europa y América*. Trad. de Marisa Pérez Colina. Madrid, Akal, 2010, p. 203.

En *Vindicación de los derechos de la mujer*, Wollstonecraft establecería una polémica con Jean Jacques Rousseau en torno a la subordinación “natural” y la exclusión política de las mujeres. Las objeciones de Wollstonecraft se centrarían, pues, en la igualdad entre mujeres y hombres; la lucha radical contra los prejuicios hacia las mujeres; la exigencia de una educación igualitaria para niñas y niños, y, el reclamo del derecho de ciudadanía para las mujeres.

De acuerdo con la visión “tradicional” de la relación entre los sexos, las mujeres pertenecían a la esfera privada, doméstica o natural, mientras que los hombres formarían parte de la esfera pública. Este argumento, la exclusión de las mujeres de la esfera pública, se constituiría en uno de los problemas que marcarían los límites del individualismo liberal. Por tanto, Wollstonecraft criticaría también esa supuesta artificialidad del esquema femenino, débil e inferior al hombre, lo que expresa de la siguiente manera: “¿Para qué fuimos creadas? Podrían contestarnos que para permanecer inocentes, pero quieren decir en un estado de infancia. También podríamos no haber nacido, a menos que fuera necesaria nuestra creación para que el hombre adquiriera el noble privilegio de la razón, el poder de discernir el bien del mal, mientras nosotras yacemos en el polvo de donde se nos sacó para no levantarnos más”.¹⁶

D. El discurso feminista tendría una considerable aceptación tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, mucho más que en Francia y el resto de la Europa continental; en ese sentido, la publicación de *El sometimiento de la mujer* (1869) de John Stuart Mill, basado en gran medida en las conversaciones mantenidas con su mujer Harriet Taylor Mill, atrajo la atención del público hacia la causa feminista británica, sobre todo en lo relativo al derecho de voto.

Mill sitúa en el centro del debate feminista la consecución del derecho de voto para la mujer: la solución de la cuestión femenina pasaba por la eliminación de toda traba legislativa discriminatoria y excluyente. Una vez suprimidas estas restricciones, las mujeres superarían su “sometimiento” y alcanzarían su emancipación. Mill reconocería la desigualdad entre mujeres y hombres de la siguiente manera:

El principio regulador de las actuales relaciones entre los dos sexos —la subordinación legal del uno al otro— es intrínsecamente erróneo y ahora constituye uno de los obstáculos más importantes para el progreso humano; y debiera ser sustituido por un principio de perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros.¹⁷

La libertad individual facilitada por la desaparición de impedimentos legales permitiría el desarrollo de la personalidad de las mujeres y el pleno ejercicio de sus capacidades. En 1866, John Stuart Mill presentaría al Parlamento inglés una demanda a favor del voto femenino; su posterior rechazo provocaría que en 1867 naciera el primer grupo claramente sufragista británico: la *National Society for Woman's Suffrage* (Asociación Nacional para el Sufragio de la Mujer), liderada por Lydia Becker.

¹⁶ Mary Wollstonecraft, *Vindicación de los derechos de la mujer*. Trad. de Carmen Martínez Gimeno. Madrid, Ediciones Istmo, 2005, p. 191.

¹⁷ John Stuart Mill, *El sometimiento de las mujeres* Madrid, Editorial EDAF, 2005, p. 212.

El libro de Mill tendría un enorme impacto; en el mismo año de su edición, aparecería en Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Francia, Alemania, Austria, Suecia y Dinamarca y, al siguiente año, aparecería en Italia y Polonia, suscitando el interés y la reflexión de muchas mujeres entre las clases más cultas. Además, sería considerado un elemento clave de la expansión e internacionalización del movimiento sufragista, con lo que se reafirmarían las reivindicaciones del discurso feminista más allá de Europa.

E. A mediados del siglo XIX, en Estados Unidos e Inglaterra empezarían a cobrar fuerza los planteamientos y reivindicaciones feministas. Uno de los hitos de este nuevo momento en la historia del movimiento feminista es la *Declaración de Seneca Falls* o *Declaración de sentimientos* (1848), en la que se resumían las conclusiones de la primera Convención sobre los Derechos de la Mujer celebrada en aquella localidad de Nueva York en Estados Unidos. El naciente movimiento feminista se centraría, inicialmente, en la exigencia del derecho al voto de las mujeres. En Estados Unidos, sus principales líderes fueron *Susan B. Anthony*, *Lucy Stone* y *Elizabeth Cady Stanton* (una de las promotoras de la *Declaración de Seneca Falls*), quienes pertenecían desde 1890 a la *National Union of Women's Suffrage Societies*, (Asociación Nacional Americana por el Sufragio de la Mujer). No obstante, ellas no vieron el resultado de su esfuerzo, ya que el derecho de las mujeres a votar no sería reconocido en Estados Unidos sino hasta 1920.

La *Declaración de Seneca Falls* (1848), a su vez inspirada en el texto de la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos* (1776), denunciaba las restricciones, sobre todo políticas, a las que estaban sometidas las mujeres: no poder votar, no ser postuladas para ser elegidas, no ocupar cargos públicos o no poder afiliarse a organizaciones o asistir a reuniones políticas. Un fragmento breve de la *Declaración de Seneca* denota su carácter crítico ante la situación de exclusión de las mujeres en relación con los hombres:

Que todas aquellas leyes que sean conflictivas en alguna manera con la verdadera y sustancial felicidad de la mujer, son contrarias al gran precepto de la naturaleza y no tienen validez, pues este precepto tiene primacía sobre cualquier otro.

Que todas las leyes que impidan que la mujer ocupe en la sociedad la posición que su conciencia le dicte, o que la sitúen en una posición inferior a la del hombre, son contrarias al gran precepto de la naturaleza y, por lo tanto, no tienen ni fuerza ni autoridad.

Que la mujer es igual al hombre —que así lo pretendió el Creador— y que por el bien de la raza humana exige que sea reconocida como tal.¹⁸

En esta primera fase histórica del discurso feminista (proyecto feminista ilustrado liberal), es preciso comprender, sobre todo, que los orígenes de las reivindicaciones feministas se encuentran estrechamente vinculados a la tradición del pensamiento ilustrado. Por lo tanto, la paradoja del pensamiento feminista es, en esta primera fase, el también conocido “dilema de Wollstonecraft”, es de-

¹⁸ *Declaración de Seneca Falls* (1848) [en línea], URL: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/docs/e-hist-senecafalls-1848.html> [consulta: 17 de diciembre 2015].

cir, la evidente posición ambigua del emergente discurso feminista respecto de la igualdad y la diferencia.

La exigencia de la mujer al derecho de ciudadanía, bajo explícitas condiciones de igualdad con el hombre, parte paradójicamente de reconocer la diferenciación y la exclusión de la mujer respecto del hombre. Por lo que, una vez más, “la historia del feminismo es la historia de mujeres que sólo tienen paradojas para ofrecer [...] porque históricamente el feminismo occidental ha sido constituido por las prácticas discursivas de la política democrática, que han hecho equivalentes la individualidad y la masculinidad”.¹⁹

Con la emergencia del sufragismo se marcaría la transformación del feminismo, ya no sólo constituiría un discurso o una filosofía, sino un movimiento social (más o menos) organizado, de alcance internacional, que contribuiría, en buena medida, a ampliar el léxico de la lucha política y las demandas de carácter feminista.

II. Feminismos de la igualdad y la diferencia: movimientos feministas del siglo XX

El periodo de entreguerras o *interbellum*, desde 1918 hasta 1939, resultaría negativo para el movimiento feminista. Una suerte de silencio pareció enmudecer las voces del discurso feminista en ese periodo, y no sería sino hasta la década de los años sesenta que las ideas feministas recobrarían vitalidad. No obstante, la segunda mitad del siglo XX, en términos generales, ha significado, hasta este momento, el periodo más fecundo para el movimiento y el discurso feministas. En ese contexto, la identidad femenina sería analizada desde diversas perspectivas filosóficas (incluso, algunas de éstas llegarían a negar la existencia de dicha identidad). Sin embargo, pese a las grandes divergencias, se insistía en la necesidad de reivindicar una igualdad entre mujeres y hombres. Por esta razón, el reinaugurado pensamiento feminista en la década de los años sesenta del siglo pasado puede denominarse “discurso feminista de la igualdad”.

A grandes rasgos, el punto de partida en el desarrollo de este discurso feminista de la igualdad se encontraría vinculado a dos tradiciones: la francesa y la angloamericana, cuyas representantes más visibles son Simone de Beauvoir y Betty Friedan, respectivamente. Sin embargo, figuras como Luce Irigaray, Kate Miller o Judith Butler, a partir de sus reinterpretaciones y relecturas del pensamiento feminista, alentarían un acerado debate teórico al interior del movimiento y discurso feministas en el último tercio del siglo XX.

A. *El segundo sexo* (1949), ensayo de Simone de Beauvoir (1908-1986), considerado fundamental para el discurso feminista contemporáneo, constituye una obra que marcaría el inicio de un proceso de refutación a los principales argumentos antifemeninos y/o discriminantes, mismos que partían de una estructuración biológica o “naturalizante” de los sexos, para justificar las jerarquías de desigualación entre mujeres y hombres.²⁰ A partir de la superación de la lógica binaria (mujer-hombre) y, sobre todo, con la consecuente emergencia del con-

¹⁹ J. W. Scott, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 21.

²⁰ R. Miskolci, Richard, *op. cit. supra* nota 2, p. 177.

cepto de género, se abriría no sólo la posibilidad para reflexionar, de nueva cuenta y manera, en torno a la desigualdad a la que se encontraban constreñidas las mujeres en la sociedad de la posguerra, sino también para repensar —y esto sería lo novedoso— las diferencias entre los sexos en tanto que construcción cultural.

De acuerdo con Celia Amorós,²¹ la afirmación de Simone de Beauvoir, “No se nace mujer, llega una a serlo”, representa “la descalificación más radical de toda posible interpretación de la condición femenina como dimanación de una determinación biológica”.²² Es decir, aquella idea de que las mujeres habían sido definidas a partir de la naturaleza, mientras que los varones, en cambio, habían sido definidos desde la cultura sería problematizada y sus valores puestos en cuestión.

Para de Beauvoir, de acuerdo con la filosofía existencialista, el sujeto no es una esencia fija (la esencia no precede a la existencia), sino que se caracteriza por ser permanentemente proyecto de ser, un ser abierto a la trascendencia. No hay, pues, previa al transcurrir de la existencia, esencia humana alguna. Por lo tanto, escamotear a un individuo las posibilidades de proyectar su vida según lo entienda por el hecho de pertenecer al “segundo sexo”, al sexo femenino, es una injusticia, una restricción de su libertad.

En ese sentido, la concepción beaivoriana de una filosofía indisolublemente unida a la vida encontraría en la elaboración autobiográfica una expresión original del quehacer filosófico, caracterizada por dar prioridad al relato sobre la teoría.²³ Se trata de una filosofía encarnada en la existencia, un horizonte de comprensión que tiene como punto de partida la toma de conciencia de sí y que desemboca en una práctica política, esto es, en el espacio donde se desenvuelve la libertad.

En su obra, la reflexión filosófica de Simone de Beauvoir, desde una particular y personal versión del existencialismo de Jean Paul Sartre, se centra en esclarecer las razones por las que las mujeres habrían sido excluidas del estatuto de sujeto; estatuto que se encontraba en la base, a la vez que formaba parte del mismo plano que los conceptos de ciudadanía e individualidad. Para Amorós, *El segundo sexo* puede asumirse como una ampliación y una radicalización de la tradición ilustrada.²⁴

La argumentación de Simone de Beauvoir parte de la reivindicación de la igualdad y su objetivo sería el de dismantelar la feminidad para abrir paso al reconocimiento de las mujeres como seres humanos. Según de Beauvoir, la diferencia femenina habría sido inventada por los hombres y aceptada por las

²¹ Filósofa española. Catedrática y miembro del Departamento de Filosofía y Filosofía Moral y Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Es una de las pensadoras feministas más importantes de la actualidad, representante del llamado “feminismo de la igualdad”. Hasta 1993 dirigió el Instituto de Investigaciones Feministas de la Universidad Complutense de Madrid.

²² Celia Amorós, “Presentación (que intenta ser un esbozo del *status questionis*)”, en Celia Amorós (ed.), *Feminismo y filosofía*. Madrid, Síntesis, 2000, p. 67.

²³ Simone de Beauvoir elaboró varios tomos autobiográficos referenciales para el feminismo y para la literatura de su época. *Memorias de una joven formal*, *La plenitud de la vida* y *La fuerza de las cosas* (algunos críticos añaden a la trilogía su obra *La vejez*), constituyen un *corpus* cultural, socio-político, emocional y literario donde sus ideas acerca del feminismo conforman el criterio ético de construcción conceptual y de escritura.

²⁴ C. Amorós, *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Madrid, Cátedra, 1997.

mujeres y, en tanto que paradigma político, resultaría imposible desde ahí una paridad de los sexos. Siguiendo la lógica beauvoiriana, hablar de un “discurso feminista de la diferencia” sería un contrasentido, porque la diferencia es comprendida como un artificio que impediría la liberación de las mujeres, al mismo tiempo que constituiría el lugar por excelencia donde se ha pretendido justificar la opresión y con ello quedarían imposibilitados los caminos de la trascendencia para la mitad de los seres humanos.

Para de Beauvoir, la mistificación de la diferencia imposibilitaría que las mujeres se asuman como existentes, las “hace no ser nada”, un misterio vacío, pura presencia inmanente. La mujer, el mito del “otro absoluto”, es una invención del hombre, un empobrecimiento de la experiencia humana: la mujer no existe. Las mujeres reales se debaten entre un conjunto de situaciones injustas, denominadas “destino femenino” y su condición de individuos autónomos. De Beauvoir profundiza en este argumento de la siguiente manera:

Efectivamente, en nuestros días el hombre representa el positivo y el neutro, es decir, el macho y el ser humano, mientras que la mujer es sólo el negativo, la hembra. Cada vez que la mujer se conduce como un ser humano, se dice que se identifica con el varón. Sus actividades deportivas, políticas, intelectuales, el deseo que siente por otras mujeres, se interpreta como una ‘protesta viril’; no se quieren tener en cuenta los valores hacia los que ella se trasciende, lo que lleva evidentemente a considerar que ha elegido la opción inauténtica de una actitud subjetiva.²⁵

La biología, el psicoanálisis, el materialismo histórico, la historia, los mitos y la experiencia vivida, reflejarían que la mujer constituye una construcción histórico-cultural que ha hecho de las mujeres concretas seres humanos de menor rango que los varones. La mujer es la “Otra absoluta” respecto al hombre, no una semejante ni una compañera en relación de reciprocidad.²⁶

Las objeciones de esta autora al psicoanálisis y al materialismo histórico han ejercido una fuerte influencia en los estudios sobre las mujeres. Por un lado, señala que la postura de Freud toma como punto de referencia el enmascaramiento de lo masculino en lo genéricamente humano, dejando de lado una reflexión auténtica sobre las mujeres. La supuesta “envidia del pene” no se refiere a que las niñas se sientan mutiladas en sus cuerpos al compararse con los niños, como sostiene Freud, sino a los privilegios sociales de los que se ven excluidas debido a su género. Además, el psicoanálisis se ancla en el pasado, cae en un determinismo que resta importancia a la libertad y al presente. Por otro lado, al referirse al materialismo histórico afirma que si bien es cierto que las estructuras económicas influyen en la opresión de las mujeres, la subordinación femenina es anterior al surgimiento de la propiedad privada y subsiste en el socialismo.

Al examinar la historia de las mujeres, Beauvoir se da cuenta que no han tenido historia debido a que se les han puesto todos los obstáculos para impedir su acceso a la trascendencia. La historia, las leyes y los valores, han sido escritos por los hombres. Las mujeres, mitad víctimas mitad cómplices, se han adherido al orden establecido, algunas encuentran privilegios en él, otras no tienen opción. Aquellas que logran sobresalir en la ciencia, las letras o los movimientos

²⁵ Simone de Beauvoir, *El segundo sexo*. Madrid, Cátedra, 2005.

²⁶ C. Amorós, *op. cit.*, *supra* nota 22, p. 69.

sociales, agotadas en la lucha por el reconocimiento de su humanidad, no alcanzan la genialidad si se les compara con los varones que merecen dicho adjetivo. Su concepción constructivista del sujeto, estrechamente vinculada con las categorías de “Otra” y de libertad/situación, habría de impulsar el desarrollo de los estudios de género en distintas direcciones.

B. Por su parte, en el contexto cultural angloamericano, *La mística de la feminidad* (1963), de Betty Friedan (1921-2006), obra clave del pensamiento feminista angloamericano, aparecería en una época en que la sociedad estadounidense recién asimilaba los cambios y las transformaciones sociales luego de la posguerra. En ese sentido, la obra de Friedan, de orientación psicológica, intenta proporcionar una explicación del por qué las mujeres aceptaron, una vez excluidas del mercado laboral, ser madres y esposas en el contexto familiar. Ante el crecimiento de diversas patologías entre las mujeres, como la ansiedad, el alcoholismo, el suicidio o la neurosis, Friedan encontrará una explicación alternativa a la de la psicología y la psiquiatría dominantes. Al rechazar que dichas patologías fueran inherentes a la “naturaleza” de las mujeres, Friedan identificaría que el “problema que no tiene nombre” (*the problem without a name*) radicaba en que las mujeres fueron empujadas a aceptar una identidad, la de esposa y madre, que no habían elegido y por ello no era el resultado de una elección libre, sino de una imposición.

Asimismo, otra gran aportación que se le reconoce a Friedan es el relanzamiento del movimiento feminista centrándolo en la insatisfacción compartida por muchas mujeres, quienes en los países capitalistas más desarrollados, aún conformes con el “papel femenino” que la sociedad les impone y pese a las facilidades que el propio desarrollo capitalista pone en sus manos para facilitarles la tarea de ser buenas esposas y mejores madres, al preguntarse “¿quién soy?”, no encuentran respuesta alguna o bien una en la que todo está presente menos ellas: soy mi marido, soy mis hijos, soy mi casa, soy la esposa, entre otras, escribe Friedan.

Así, la propuesta de una “mística de la feminidad” parte de una idea clave que sirve a Betty Friedan como punto de partida para un análisis exhaustivo de las mujeres de la clase media estadounidense, en la sociedad de posguerra de los años sesenta. Esta idea dominante y opresiva es en realidad una entelequia, un conjunto de ideas vagas y diversas que crean una imagen de la mujer prototípica, una mujer que se ajusta a un modelo preestablecido, que sigue un dictado que viene de fuera y que la hace vivir de acuerdo con lo que Friedan llama la mística de la feminidad:

De acuerdo con la mística de la feminidad, la mujer no tiene otra forma de crear y de soñar en el futuro. No puede considerarse a sí misma bajo ningún otro aspecto que no sea el de madre de sus hijos o esposa de su marido. Y los artículos documentales presentan reiterativamente a las nuevas amas de casa de la nueva generación que ha crecido bajo esta Mística, a las que ni siquiera se les plantea ese problema en su interior.²⁷

Esta imagen ideal se fue forjando durante mucho tiempo, pero se consolidó después de la guerra:

²⁷ Betty Friedan, *La mística de la feminidad*. Madrid, Cátedra, 2009, p. 78.

Los años de soledad, en que los maridos y los prometidos estaban lejos luchando o podían ser muertos por una bomba, hicieron a las mujeres especialmente vulnerables a la mística de la feminidad. Les hicieron creer que la tristeza de la soledad que la guerra había añadido a sus vidas era el precio inevitable que tendrían que pagar por una carrera, por cualquier actividad que las obligase a salir del hogar. La mística les planteaba claramente un dilema; amor, hogar, hijos, o bien cualquier otro objetivo o actividad. Ante este dilema, ¿es de extrañar que tantas mujeres norteamericanas escogieran el amor como único objetivo de sus vidas?²⁸

Friedan establece que este relato consiste en una mentira, misma que se había perpetuado en el tiempo, un modelo que a fuerza de repetirse había sido interiorizado, asumido por la mujer americana como su única salida. Ser ama de casa en un barrio residencial de los suburbios, como lo era la propia Friedan, se convirtió en el sueño dorado de todas las jóvenes norteamericanas. Quince años después de la Segunda Guerra Mundial, esta mística de la perfección femenina se convirtió en el centro de la cultura contemporánea norteamericana. El sentimiento de una mujer a la que de repente la avasalla el vacío, que percibe con la conciencia atormentada la insuficiencia de su vida, la nula motivación de su razón de ser.

C. A partir de los años sesenta, se inaugura una nueva etapa del pensamiento feminista, en la cual el concepto de mujer, en tanto que “lo otro”, sería empleado para reconstruir propiamente una identidad femenina. Este emergente pensamiento feminista se denominará a sí mismo “discurso feminista de la diferencia”. En el contexto social, el surgimiento de este “discurso feminista de la diferencia” se encontraría estrechamente vinculado al Mayo francés de 1968.

El grupo *Psychanalyse et Politique* (Psicoanálisis y Política), que tiene origen a partir del movimiento del 68, criticaría al discurso “feminista de la igualdad” por considerar que simplemente intenta igualar a las mujeres con los hombres; con ello no se lograría salir del paradigma de la “dominación masculina”. La representante más conocida del discurso feminista de la diferencia es *Luce Irigaray* (1932), actualmente considerada una de las mayores exponentes del movimiento filosófico feminista francés contemporáneo. *Speculum. De l'autre femme* (1974) (Espéculo. De la otra mujer), publicado en Francia y reconocido como un libro fundacional del “discurso feminista de la diferencia”, es la tesis doctoral de esta psicoanalista y filósofa belga. El contenido de esta obra generó tal polémica que Irigaray fue expulsada de la Universidad de Vincennes.

En su primera parte, Irigaray critica las teorías sobre la sexualidad femenina de los psicoanalistas Sigmund Freud y Jacques Lacan, basadas en el “falocentrismo”. Para ellos, la mujer no tiene una identidad propia sino que es un reflejo incompleto del hombre. Irigaray propone construir la feminidad a partir de una teoría basada en la diferencia sexual, con unos valores propios, femeninos.

En la segunda parte del libro se revisa la tradición filosófica occidental, desde Platón hasta Marx. Irigaray se desmarcaría de la lucha por la igualdad y, a su vez, defendería la búsqueda de una “subjetividad femenina autónoma” ya que en la

²⁸ *Ibid.*, p. 208.

historia, la psicología y, sobre todo, el lenguaje, “lo femenino” se ha definido a partir de lo masculino, por lo cual resulta necesario un reconocimiento propio.

D. Por último, en concomitancia con el discurso feminista de la diferencia, emergerá también otro discurso feminista de marcado carácter político, el “discurso feminista radical”. El aspecto más importante de éste será el mostrar el carácter político de las relaciones que tienen lugar en el ámbito doméstico-familiar.

El libro más célebre del feminismo radical, ya un clásico indiscutible de la literatura feminista, es *Sexual Politics* (La política sexual) de la estadounidense Kate Millett (1934). La tesis central de este libro es que “lo personal es político”. Dicho en otros términos, lo que Millett argumenta es que la subordinación de las mujeres no se sostiene sólo en su exclusión de las instituciones políticas y de los poderes fácticos o en la explotación económica que tiene lugar en el mercado laboral, sino que tiene raíces muy profundas y aparentemente invisibles que hacen muy difícil desmontar las estructuras de opresión de las mujeres. Estas hondas raíces se encuentran en la familia patriarcal, en las relaciones de pareja y en todas las tareas de cuidados y reproductivas que desarrollan las mujeres gratuitamente en el ámbito familiar.

Dicho en otros términos, la familia no es un espacio de afecto y cuidados, presidido por la simetría y la reciprocidad entre hombres y mujeres, sino una institución patriarcal en la que se asienta la división sexual del trabajo, se esconden las relaciones de poder entre hombres y mujeres detrás del amor y de los cuidados y, en muchos casos, se desarrolla la violencia y el abuso sexual masculino contra las mujeres. Y todas estas prácticas no son aspectos íntimos y privados de las parejas o de las familias, como se nos ha contado, sino relaciones políticas basadas en la explotación y la subordinación de las mujeres.

El discurso feminista radical, del último tercio del siglo XX, politizará aún más el ámbito doméstico-familiar al señalar la violencia de la que son objeto muchas mujeres y al desvelar la explotación económica que suponen los trabajos reproductivos que tienen lugar en el espacio privado-doméstico. Sin embargo, los análisis de Millett no acaban en el desarrollo de esta idea sino que reconceptualiza, para el feminismo, la categoría de *patriarcado*. A partir de los años setenta, este concepto ocupará el lugar central del marco interpretativo feminista y será muy útil para entender las causas y los mecanismos que reproducen la opresión de las mujeres. Además, con esta categoría se podrá entender que las sociedades están edificadas sobre estructuras políticas, económicas y culturales que consagran la sumisión de las mujeres respecto a los hombres.

Finalmente, las luchas civiles de la población negra en Estados Unidos, colocaron la cuestión de la raza en un ámbito fuertemente político y los análisis de Millett pondrían de manifiesto que la raza, tanto como el género, es una estructura de poder. En otros términos, el discurso feminista radical de los años setenta exploraría los mecanismos de “poder patriarcal” que oprimen a las mujeres, pero no sostendría que esa opresión es única, sino que se encuentra articulada con otras opresiones. En efecto, la clase, la raza y el colonialismo son categorías que transitan por el horizonte del discurso feminista radical, pero, sobre todo, por la obra de Kate Millett.

III. La Teoría *queer* y el debate en torno a la noción de género

En esta reproducción esquemática general de la evolución del pensamiento feminista, también resulta pertinente valorar la intervención de la “*Queer Theory*” al interior de la teoría y el discurso feministas en la última década del siglo XX. No resulta extraño que los estudios de género se encuentren vinculados a los de la teoría *queer*, pues ambos discuten las identidades (mujeres en un caso, gays y lesbianas en otro) y la “estabilidad” del género como categoría de análisis con el objetivo de crear una reformulación de los procesos de identificación y de diferenciación en torno a la sexualidad.²⁹

El origen de la teoría *queer* se encuentra en la idea de que el género es una construcción cultural y no un mero hecho natural. Si bien, el propio origen del discurso feminista se edifica sobre el descubrimiento de que el género es una construcción normativa, la teoría *queer*, en cambio, criticará esa idea de género fundamentada a partir de un binarismo sexual. Las prácticas *queer* —el adjetivo *queer* puede ser traducido como “raro”, “torcido”, “extraño”— aluden a aquellas prácticas que reflejan una subversión del sistema binario (feminidad-masculinidad) y, al mismo tiempo, una transgresión a la heterosexualidad institucionalizada.³⁰ Un hombre afeminado, una mujer varonil o una mujer y hombre travestis representarían ejemplos en los que se traspasa la idea de género aceptada normativa y socialmente. En ese sentido, uno de los propósitos de la teoría *queer* es el de rebatir “los planteamientos que presuponían los límites y la corrección del género, y que limitaban su significado a las concepciones generalmente aceptadas de masculinidad y feminidad”.³¹

La aparición de la teoría *queer* tiene su origen en un complejo contexto social en Estados Unidos. En el plano teórico, las nuevas teorías sobre la sexualidad desarrolladas por Michel Foucault³² y Jeffrey Weeks;³³ la aportación del concepto sistema sexo/género realizada por Gayle Rubin;³⁴ los estudios pioneros acerca del travestismo elaborados por Esther Newton³⁵ y, en general, los debates sobre el carácter socialmente construido del género, así como, en el plano social, el surgimiento de los movimientos en favor de los derechos de las mujeres, de los homosexuales y, en particular, la lucha contra el SIDA, contribuirían significativamente al desarrollo de los estudios *queer*.³⁶

Uno de los textos precursores de la teoría *queer* es *El género en disputa* (*Gender Trouble*) de Judith Butler (1956), filósofa post-estructuralista estadouni-

²⁹ Leora Auslander, “Do Women’s + Feminist + Men’s + Lesbian and Gay + Queer Studies = Gender Studies?”, *Differences. A Journal of Feminist Cultural Studies*. Durham, vol. 9, núm. 3, otoño de 1997, pp. 1-30.

³⁰ Rafael M. Mérida Jiménez (ed.), *Sexualidades transgresoras. Una antología de estudios queer*. Barcelona, Icaria, 2002.

³¹ Butler, Judith, *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Trad. de María Antonia Muñoz. México, Paidós / UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género, 2007, p. 8.

³² Michel Foucault, *Histoire de la sexualité*, vol. 1, *La volonté de savoir*. París, Gallimard, 1976.

³³ Jeffrey Weeks, *Sexualidad*. México, Paidós UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género, México, 1998.

³⁴ Gayle Rubin, “The Traffic in Women: Notes on the ‘Political Economy’ of Sex”, en Rayana Reiter, (comp.), *Toward an Anthropology of Women*. Nueva York, Montly Review Press, 1975.

³⁵ Esther Newton, *Mother Camp: Female Impersonators in America*. Chicago, University of Chicago Press, 1979.

³⁶ J. Butler, Judith, *op. cit. supra* nota 31, pp. 11-12.

nidense; en el prefacio de 1990, Butler señalará que el género es una concepción imitativa y representativa, es decir, esencialmente es una identificación que consiste en una fantasía dentro de otra fantasía. El género se definirá, de acuerdo con Butler, a partir de una idea performativa, esto es, “la repetición que imita constantemente la fantasía que constituyen las significaciones de manera encarnada”.³⁷ Al igual que la perspectiva foucaultiana, la teoría *queer* entendería a la sexualidad como un dispositivo histórico de poder y, en consecuencia, como un conjunto heterogéneo de discursos y prácticas sociales.³⁸ En ese sentido, la teoría *queer* desvelaría que “el orden social contemporáneo no difiere de un orden sexual estructurado en torno al dualismo hetero/homo, sólo que da prioridad a la heterosexualidad a través de un dispositivo que la naturaliza y, al mismo tiempo, la hace obligatoria”.³⁹

Para Butler, la heterosexualidad forzosa se presenta como lo auténtico, lo verdadero, lo original. “Ser” lesbiana es una forma de imitación, un nulo esfuerzo por participar en la fantasmática plenitud de una heterosexualidad naturalizadora. El travestismo no es una imitación de un género auténtico, sino que es la misma estructura imitativa que asume cualquier género.

Si el género es los significados culturales que acepta el cuerpo sexuado, entonces, no puede afirmarse que un género únicamente sea producto de un sexo. Llevada hasta su límite lógico, la distinción sexo/género muestra una discontinuidad radical entre cuerpos sexuados y géneros culturalmente contruidos.⁴⁰

Así pues, no hay género “masculino” propio del varón, ni uno “femenino” que pertenezca a las mujeres; el género es consecuencia de un sistema coercitivo que se apropia de los valores culturales de los sexos. Por esa razón, Butler pondrá especial atención en un colectivo social particular y peculiar: el de los gays, lesbianas, bisexuales y transexuales (los “raros”, los *queers*).

Butler argumenta que los gays y lesbianas cuestionan el pretendido carácter natural de la heterosexualidad y, además, la existencia misma de los transexuales pondría en cuestión la consideración del sexo como hecho natural. En ese sentido, su teoría es deconstructiva y desnormalizadora, pues intenta deconstruir las categorías de sexo, género y sexualidad a fin de que las otras formas anormativas de vivir la sexualidad alcancen un estatus de legitimidad social. Para Butler se puede erosionar la práctica social heterosexual transgrediendo la heterosexualidad normativa. Así se alcanzaría uno de los objetivos de Butler: la subversión de las normas de género.

La noción de género ofrece también la posibilidad de desvelar el carácter de constructo cultural que tienen las diferencias sexuales. De acuerdo con los planteamientos de la teoría *queer*, el género es una producción social y cultural históricamente especificada, más allá de la propia estructuración biológica de los sexos, de las identidades de género, de su función y relevancia en las organizaciones sociales. Desde luego, es relevante el papel innegable y paradigmático que opera en la estructuración de la igualdad y la desigualdad en las sociedades.

³⁷ *Ibid.*, p. 52.

³⁸ R. Miskolci, Richard, *op. cit. supra* nota 2, p. 177.

³⁹ *Ibid.*, p. 182.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 54.

Con respecto al concepto de género, éste es un concepto (relativamente) nuevo, que además de su inherente ánimo crítico, contiene pretensiones políticas reivindicativas radicales. Con esto, no se trata sólo de situar el concepto de género en relación con la perspectiva interpretativa que lo tiene como matriz, esto es, con la teoría y el discurso feministas, sino la de enfatizar su carácter esencialmente político.

Para Griselda Gutiérrez,⁴¹ es claro que el concepto de género podría considerarse expresión de una fuerza inventiva y creativa del discurso feminista, “contribución que no sólo pasa por las posibilidades heurísticas del concepto de género, sino también por todo lo que deriva de su potencial crítico y deconstructor de ciertos paradigmas teóricos, pero también prácticos”.⁴² Dicho carácter crítico responde a una estrategia teórica de una “semiotización de lo social”.⁴³ De acuerdo con Gutiérrez, esta semiotización de lo social debe entenderse como una de las claves del horizonte epistemológico contemporáneo, desde la recuperación de la dimensión del sentido de historicistas y hermeneutas, hasta el “giro lingüístico” de estructuralistas, post-estructuralistas y filósofos del lenguaje, dando cuenta de una configuración interpretativa en la que han desempeñado un papel protagónico tanto la lingüística como la antropología, el psicoanálisis y la filosofía. Panorama heurístico que ha posibilitado el arribo a tesis, ya referenciales teóricamente, como la que “toda relación social se estructura simbólicamente y todo orden simbólico se estructura discursivamente”.⁴⁴

Por su parte, y también en el ámbito del feminismo en México, para Martha Lamas, el concepto de género es la simbolización de la diferencia sexual; aquí lo propiamente simbólico consiste en la institución de códigos culturales que, mediante prescripciones fundamentales —como es el caso de las de género— reglamentan el conjunto de la existencia humana en sociedades y periodos históricos específicos.⁴⁵ Esta simbolización cultural de la diferencia anatómica sexual toma forma en un conglomerado de prácticas, ideas, discursos y representaciones sociales que influyen y condicionan la conducta objetiva y subjetiva de las personas en función de su sexo.

IV. La idea de la justicia, el discurso feminista y los derechos humanos

El desarrollo del discurso feminista ha conllevado también a repensar la idea de justicia y, con ello, a una resignificación crítica de la idea establecida de justicia y de su tensión inherente y contradictoria con la ley y el derecho. Cuando se hace objeción a las prácticas discriminadoras en el ámbito laboral y/o profesional, a la reclusión en la esfera privada o el ámbito familiar, o cuando se protesta por cualquier tipo de violencia contra las mujeres, no es sólo porque se desee que

⁴¹ Filósofa mexicana. Profesora e investigadora en el campo de la filosofía política clásica y contemporánea en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Fue coordinadora del área de investigación de Filosofía Política con Perspectiva de Género del Programa Universitario de Estudios de Género.

⁴² Gutiérrez, Griselda, “El concepto de género: una perspectiva para pensar la política”, en *La ventana. Revista de Estudios de Género*. Guadalajara, núm. 5, 1997. p. 59.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Martha Lamas, (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México, UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género / Miguel Ángel Porrúa, 1996.

las mujeres consigan la igualdad con respecto a los hombres, sino también que las mujeres sean tratadas con justicia.

En este punto, cabe decir que la resistencia de las mujeres se realiza en función de una finalidad de reconocimiento, al modo de los derechos humanos.⁴⁶ A partir de señalar un conjunto de libertades indispensables para las mujeres, los planteamientos y las posiciones feministas logran intervenir con fuerza en los debates sobre la teoría de la justicia. En ese sentido, las interpretaciones recientes al discurso feminista, tanto de Martha Nussbaum como de Seyla Benhabib, han intentado incorporar las ideas de justicia y en particular la de una ética de la justicia y de los derechos; esto resulta también un aspecto relevante para el discurso contemporáneo de los derechos humanos.

A. Martha Nussbaum (1947),⁴⁷ en su obra *Sex and Social Justice*, reinterpreta la teoría feminista a partir de dos aspectos. El primero, de acuerdo con Nussbaum, plantea que las problemáticas y los dilemas del pensamiento feminista pueden inscribirse en la tradición liberal. Por esta razón, los argumentos feministas de Nussbaum partirán de los postulados liberales; en un sentido descriptivo, su propuesta sería identificable como de “liberalismo feminista”. Nussbaum reconoce que el pensamiento feminista tiene mucho que aportar al sistema liberal, sobre todo, en cuanto a las necesidades básicas que tienen las mujeres dentro de la sociedad, pues es el liberalismo, en su opinión, el que mejores condiciones éticas y políticas tiene para promover una sociedad igualitaria. Nussbaum, sin embargo, realiza también una defensa del feminismo de corte radical, coincidiendo con los argumentos de Katharine Makinnon y de Andrea Dworkin, y, al mismo tiempo, promoviendo el liberalismo como una vía de solución a los problemas de desigualdad. Así pues, la argumentación de Nussbaum sigue en varios sentidos al texto de *Teoría de la justicia* de John Rawls. Sin embargo, ella considera insuficiente la tesis de la distribución de bienes básicos desarrollada por este y propone reemplazarla por un modelo centrado en las capacidades básicas que cada persona debe desarrollar para funcionar plenamente en la sociedad.⁴⁸

Un segundo aspecto, consiste en el pretendido carácter universalista del feminismo. Ella propone la defensa de un *feminismo internacionalista* relacionado directamente con un concepto de justicia global. Nussbaum considera no sólo que las mujeres en todo el mundo comparten experiencias de discriminación más o menos por las mismas razones y con consecuencias similares, sino que además todo ser humano tiene el deber moral de perseguir la justicia más allá de sus límites nacionales. En ese sentido, Nussbaum intenta romper con el carácter localista de la teoría del derecho feminista (*feminist jurisprudence*), impulsada principalmente en Estados Unidos pues, si bien existe un desarrollo de la

⁴⁶ Para la cuestión de la articulación de la teoría del reconocimiento y los derechos humanos, ver Alán Arias Marín, “Teoría crítica del reconocimiento y derechos humanos contemporáneos”, *Derechos Humanos México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, núm. 25, septiembre-diciembre de 2015.

⁴⁷ Filósofa estadounidense. Doctora en Derecho y Ética por la Universidad de Harvard. Actualmente es profesora en la Universidad de Chicago. Ha presidido el Comité para la Cooperación Internacional y el Comité para la Situación de la Mujer, ambos de la Asociación Americana de Filosofía y ha sido miembro del Consejo de la Academia Americana de las Artes y las Ciencias.

⁴⁸ Martha Nussbaum, *Sex and Social Justice*. Nueva York, Oxford University Press, 1999, p. 34.

teoría feminista en otros países, en particular europeos, buena parte de la literatura feminista se concentra en los problemas que afectan a las mujeres estadounidenses, como son: el acoso sexual, el *date rape* o la intersección entre discriminación racial y de género. Para Nussbaum, resulta necesario incorporar en la teoría del derecho feminista las diversas problemáticas de discriminación que sufren las mujeres en otras partes del mundo.

El carácter universalista de su visión frente a los problemas de discriminación de las mujeres no se basa en argumentos sobre una supuesta “naturaleza”, sino que, para ella, “las diferencias entre hombres y mujeres son básicamente sociales y no pueden ser tomadas en cuenta para la diferenciación de roles que ambos ocupan dentro de una sociedad”.⁴⁹ Esta diferenciación ha sido construida por una sociedad que oprime a una parte de sus miembros en beneficio de la otra; sociedades en las que las mujeres no son tratadas como seres humanos sino como medios para que otros seres humanos, en este caso los del sexo masculino, alcancen sus fines propios.

Nussbaum comparte la misma idea de justicia de John Rawls, quien considera a la justicia como equidad; sin embargo señala que Rawls se equivoca al utilizar el concepto de bienes sociales primarios, concepto que determina quiénes son los grupos más desprotegidos de la sociedad, es decir, los más pobres y marginados. De acuerdo con Rawls, los bienes básicos son aquellos que una persona racional desea con criterios racionales, independientemente de cualquier otro deseo, y a partir de ese carácter racional los clasifica en tres categorías: derechos y libertades, oportunidades y poderes, e ingresos y riquezas.⁵⁰

En cambio, Nussbaum considera que no es aceptable una lista que se basa en bienes y no en capacidades. La utilidad de cada bien varía entre distintos individuos. Por esta razón, para Nussbaum lo único justo es hacer una lista de las capacidades que toda sociedad debe tomar en cuenta al momento de determinar sus políticas. Estas capacidades son descritas de la siguiente manera:

La primera es la vida, es decir, que toda persona sea capaz de vivir una vida con una duración normal. La segunda es la salud corporal y la integridad, con lo cual se brindarán condiciones accesibles de salud, alimentación y vivienda. La tercera es la integridad corporal, o sea, la libertad de movimiento y la seguridad. La cuarta se refiere a los sentidos, la imaginación y el pensamiento, de los cuales se hará cargo la educación. La quinta se enfoca a las emociones, en el sentido de ser capaces de amar, de sufrir, de enojarse sin verse impedido por el miedo o la ansiedad. La sexta se enfoca a la razón práctica, ser aptos de concebir el bien y de hacer una reflexión crítica acerca de la propia vida. La séptima se especifica en cuanto a la afiliación o la interacción social, es decir, la capacidad de convivir con otros. La octava se enfoca al respeto y preservación de la vida de otras especies y de la naturaleza en general. La novena se enfoca al juego, a la capacidad de jugar y reír. La última se basa en el control sobre el propio ambiente, tanto en términos políticos como

⁴⁹ *Ibid.*, p. 56.

⁵⁰ John Rawls, *A Theory of Justice*. Nueva York, Oxford University Press, 1971, p. 92.

materiales, con lo cual se estará participando políticamente en diversos asuntos de incumbencia de todos, y se garantizará el derecho a la propiedad y al trabajo.⁵¹

El listado elaborado por Nussbaum no es exhaustivo, sino que se trata de un mínimo de capacidades que le permitiría a todo individuo desarrollar la vida que libremente decida llevar. Con esto, Nussbaum brinda una propuesta que abarca a la persona en toda su integridad y hace una fuerte crítica a las sociedades actuales, porque ninguna de ellas brinda a las mujeres dichas capacidades.

B. En un sentido opuesto a los planteamientos del “liberalismo feminista” desarrollados por Nussbaum, Seyla Benhabib (1950)⁵² realiza una reformulación del pensamiento feminista a partir de la teoría crítica. Su obra *Feminism as a Critique. Essays on the Politics on Gender in Late-Capitalist Societies* (traducida al español como *Teoría feminista y teoría crítica*),⁵³ entre otros textos, es un claro producto de dicho interés. El camino intelectual que emprende Benhabib se caracteriza por discutir los sucesivos retos a los que se enfrenta el universalismo que predica la teoría de la democracia deliberativa. Asimismo, Benhabib cuenta con capacidad de diálogo con otras corrientes de pensamiento, tales como el postmodernismo de matriz pos-estructuralista o del psicoanálisis, en ese espectro considera como interlocutores principales a Foucault, Derrida y Lyotard. Por otro lado, mantiene un intenso diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt. A partir de estas conversaciones, la teoría crítica de Benhabib experimenta una reinterpretación y una ampliación hacia temas, como el de género, cuestión que la teoría crítica clásica había ignorado.

Benhabib apuesta por la continuación del proyecto de la Modernidad, al modo de la teoría crítica, sin embargo, es un legado que debe ser reconstruido y para ello es que resulta necesario considerar las críticas que el comunitarismo, el feminismo y el posmodernismo ha formulado a dicho proyecto. La cuestión reside, según Benhabib, en establecer un diálogo que conduzca a una nueva articulación de la Modernidad sin que ello implique su desmantelamiento.⁵⁴ Para Benhabib, el universalismo todavía tiene mucho que decir en una época de fragmentaciones nacionales y culturales y de ataques a los derechos humanos desde posiciones relativistas. En su análisis acerca de las teorías morales universalistas, Benhabib incorpora las correcciones que desde la teoría feminista se han formulado a las mismas. En ese sentido, la pertinencia de dialogar con la teoría feminista viene dada también por su carácter no sólo explicativo, sino anticipativo y utópico.⁵⁵ En esa crítica, Benhabib se pregunta si las categorías utilizadas por las

⁵¹ M. Nussbaum, *op. cit.*, *supra* nota 48, p. 41.

⁵² Catedrática de Ciencia Política y Filosofía por la Universidad de Yale, es considerada una de las teóricas de la política y del feminismo más prestigiosas de la actualidad. Ha sido profesora en Harvard University, Princeton, Amsterdam, Cambridge, Berkeley y en la Universitat de València, a través del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer. Seyla Benhabib fue alumna de Herbert Marcuse y de Jürgen Habermas. Sus aportaciones —con señas de identidad inconfundibles— se basan en articular el universalismo con el particularismo.

⁵³ Seyla Benhabib, y Drucilla Cornell (eds.), *Feminism as a Critique. Essays on the Politics of Gender in Late-Capitalist Societies*. Cambridge, Polity Press, 1987 (hay trad. al español, *Teoría feminista y teoría crítica*. Valencia, Alfons el Magnim, 1990).

⁵⁴ S. Benhabib, Seyla, *El ser y el otro en la ética contemporánea. Feminismo, comunitarismo y posmodernismo*. Trad. de Gabriel Zadunaisky. Barcelona, Gedisa, 2006, p. 239.

⁵⁵ S. Benhabib y D. Cornell (eds.), *op. cit.* *supra* nota 53, p. 152.

éticas universalistas —como la habermasiana o la rawlsiana— son capaces de expresar los intereses y las necesidades de las mujeres y por tanto contribuir a su emancipación. Con ello, Benhabib realiza una apertura intelectual y política a los movimientos y al pensamiento multiculturalista pero también, al horizonte reflexivo de la teoría del reconocimiento y su fuerte implicación política y teórica en el discurso de los derechos humanos.

El camino a seguir en esa crítica es doble: por un lado, una crítica ontológica al concepto de sujeto sustentado por las éticas universalistas y, por otro, la crítica institucional a las bases sobre las que reposan dichas teorías: la distinción entre la esfera pública y la privada.

La crítica ontológica nos muestra *el subtexto de género* presente en el concepto de *self* (ser) de la teoría moral y política modernas. El pacto político y la intersubjetividad moral se construyen sobre lo que Benhabib denomina un “universalismo sustitucionalista”, en el sentido de que el universalismo que definen sería el consenso ideal de *selves* (seres) definidos mediante una impostación que identifica arbitrariamente las experiencias de grupo específico de sujetos, los varones, como el caso paradigmático de los humanos como tales.⁵⁶ Pero, además, dicho universalismo no sólo es sustitucionalista, sino excluyente respecto de aquellos otros sujetos que no comparten las características requeridas para su inclusión en el ámbito público.

Así, los mismos presupuestos de la teoría moral y política contemporánea impiden la consideración e inclusión de la experiencia de las mujeres; la esfera pública se construye como lo opuesto a la naturaleza y, como tal, se define como la esfera donde tiene lugar la historicidad. Por el contrario, la esfera privada es estática e intemporal, relacionada con el cuidado y con la reproducción de la misma naturaleza. La esfera pública correspondería a una comunidad de derechos y legitimaciones y la esfera privada representaría una comunidad de necesidades y solidaridad. La crítica institucional precisamente pondría de manifiesto esa ceguera de la teoría moral y política contemporánea hacia las cuestiones de género ignorando las transformaciones acaecidas en la esfera privada y las repercusiones que ésta introduce en la esfera pública. De igual modo, Benhabib critica el que las normas que rigen la esfera privada no queden bajo el alcance de los derechos y de la justicia.

V. Reflexiones finales

1. La revisión selectiva y, por tanto, esquemática de la teoría y el discurso feministas que aquí se ha hecho —perspectiva que esquivo la mirada de argumentaciones que componen en su complejidad al pensamiento feminista considerado exhaustivamente—, permite reconocer su potencial crítico y desarticulador de paradigmas teóricos. La relevancia de la teoría feminista se ha manifestado explícita, pero sobre todo implícitamente, en su crítica al proyecto y al discurso de los derechos humanos.

2. El pensamiento feminista ha conseguido insertar así la cuestión de la diferencia dentro del discurso y el lenguaje de pretensión universalista de los de-

⁵⁶ *Ibid.*, p. 153.

rechos humanos. A través de la tensión entre universalismo y diferencia, el pensamiento feminista constituye una línea de reflexión crítica que acentúa las paradojas, las incoherencias y las ambigüedades del discurso de los derechos humanos.

3. La reflexión feminista, así como posteriormente los estudios de género, han cuestionado los límites de “lo humano” impuestos por las normas y las leyes. En el siglo XVIII, lo “humano” se definía a partir de patrones sociales vistos como “naturales” y/o irrefutables ante la razón. En ese sentido, los términos que nos permiten ser reconocidos como seres humanos son articulados socialmente y, por tanto, resultan variables; en ocasiones, esos términos que confieren la cualidad de “humanos” a ciertos individuos, son también aquellos que privan a otros de la posibilidad de conseguir dicho estatus, produciendo así un diferencial entre “lo humano” y “lo menos humano”.⁵⁷

4. También, y de igual manera, la teoría *queer* criticaría esa concepción particular de lo “humano” centrado en las leyes (referidas a principios y valores con pretensión de validez universal). Al centrarse en las condiciones de los gays, las lesbianas, las y los transexuales, las y los travestis y personas intersexuales, la teoría *queer* desvelaría la asociación de los derechos humanos a la “naturaleza” o a la “verdad”, más aún, contemporáneamente, en una idea de “lo humano” fijado a través de las leyes y el derecho. Por tanto, la propuesta de la teoría *queer* se centra en identificar “lo humano” como un efecto producido por las leyes, los dispositivos de poder y las acciones políticas.

5. Se ha destacado, del mismo modo, la crítica desde el feminismo hacia dos de los principales dispositivos teóricos del pensamiento liberal: el racionalismo y el humanismo. Esta crítica habría incidido también directamente en el *corpus* conceptual de las configuraciones clásicas dominantes del discurso de los derechos humanos. La hostilidad histórico-emblemática de las teorías clásicas de los derechos humanos hacia el pensamiento feminista —la condena a la guillotina de la “girondina” Olympe de Gouges deviene simbólicamente ejemplar— resulta también visible. Sin embargo, la teoría feminista ha logrado encontrar respaldo teórico y conceptual fuerte (aunque tardío), mediante la problematización de la desigualdad, la discriminación y hasta la ausencia de referencias a las mujeres en las concepciones, los textos y las prácticas originarias del movimiento y el discurso de los derechos humanos.

6. La noción de género es, sin duda, la aportación teórica más consistente de la teoría feminista. Incluso, desde su plataforma se han desarrollado las más perspicaces y críticas reflexiones de la teoría *queer*. La teoría feminista y sus derivaciones responden a una estrategia discursiva de semiotización o resignificación de lo social. En ese sentido, confluye con un horizonte teórico propio del momento contemporáneo, y, en particular, resulta posible su articulación con la dimensión de lo político instituyente de los derechos humanos, susceptible de resignificar la socialidad en el discurso y las prácticas de resistencia y emancipación orientadas por la lucha por el reconocimiento, comunes a los feminismos y a los derechos humanos.

7. Específicamente en relación a las contribuciones del feminismo a la teoría y discurso de los derechos humanos, se puede destacar el papel fundamental

⁵⁷ J. Butler, Judith, *op. cit. supra* nota 31, p. 14.

que tuvo este movimiento para evidenciar las grandes omisiones que tenían los derechos humanos con las mujeres. Sin embargo, su desarrollo teórico y social en la última parte del siglo XX probó que el feminismo abarcaba más que a un sexo; el movimiento se volvió capaz de abarcar a una amplia variedad de disidencia genérica y de evidenciar los grandes pendientes que tenían los derechos humanos con estas comunidades. En la última etapa de su desarrollo el discurso feminista ha logrado incluso cuestionar e idear una forma de justicia distinta, capaz de señalar las limitaciones de modelos desarrollados desde la visión patriarcal, y proponer vías más incluyentes para las mujeres.

8. Así como el feminismo tuvo la potencia de ampliar los espacios en la práctica y el discurso de los derechos humanos, de igual forma sufrió una ampliación en el núcleo de su sujeto. Dado su origen, el movimiento feminista tuvo pocas consideraciones de tipo multicultural. Las realidades femeninas distintas a las de las mujeres blancas de países desarrollados difícilmente podían relacionarse con las posturas y las luchas feministas de Francia, Inglaterra o Estados Unidos. No obstante, la fuerza política y la profundidad conceptual del movimiento, así como la urgente necesidad de eliminar las desigualdades, exclusiones y violencias contra las mujeres en todo el mundo, han estimulado el desarrollo de discursos feministas desde visiones regionales, que han enriquecido los alcances y los efectos del movimiento feminista

9. Por último, en lo que se refiere a la revolución cultural del movimiento feminista como una revolución permanente que se mantiene invicta, es preciso reconocer que eso no significa que sea una revolución que marche triunfal o de manera eximia. Esto es, las diversas reflexiones feministas parecen condenar a cada generación a vivir de nuevo los dilemas de sus predecesoras. El discurso feminista vuelve sobre sí, a sus cuestionamientos originales entre igualdad o diferencia. Cabría preguntarse, en este sentido, por qué ha sido tan difícil para las mujeres, durante tanto tiempo, materializar las promesas de libertad e igualdad universales. Cabe la tosca analogía con los derechos humanos: ¿por qué pese a su posición de privilegio contemporáneo, como referente normativo y valorativo de la gobernanza global, el movimiento de los derechos humanos y su concepto mismo no puede escapar de una permanente condición de crisis? Tensiones antinómicas irresolubles. No hay escape. Sólo perseverar con la voluntad y ejercitar el escepticismo crítico con el pensamiento.

Ciudad de México
Noviembre, 2016

La problemática de la consulta indígena por proyectos de desarrollo en México y América Latina

Sofya Dolútskaya *

Aprobado para su publicación
el 13 de diciembre de 2016.

RESUMEN: El presente texto es una reflexión sobre los alcances del derecho de pueblos indígenas a la consulta por proyectos de desarrollo e infraestructura (PDI) en sus territorios y las dificultades de implementación de este derecho en México. Los conflictos recientes por la producción de los PDI en territorios de los pueblos indígenas mexicanos, sobre todo en los sectores minero y energético, se examinan con referencias al problema más general de la inclusión de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo y de la política extractiva nacional. La experiencia de Bolivia, Ecuador y Perú, los tres países andinos que han modificado su marco normativo y constitucional para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, nos sirve de guía en cuanto a los alcances y los límites del derecho indígena a la autonomía territorial en su interacción con el dominio de la Nación sobre los recursos minerales y energéticos. En respuesta al reciente llamado de la CNDH a crear una ley nacional en la materia, se argumenta que, para que una ley de esta índole sea efectiva, se requiere la creación de múltiples mecanismos para reducir las asimetrías del poder entre los pueblos indígenas y los promotores de los PDI. El artículo concluye con una lista de recomendaciones para los organismos públicos defensores de derechos humanos en cuanto a su involucramiento en los procesos de la consulta por los PDI.

ABSTRACT: *This text reflects on the scope of the indigenous peoples' right to consultation about the development and infrastructure projects (DIP) planned for their territories and on the difficulties of implementing this right in Mexico. The recent conflicts around the production of the DIP in Mexican indigenous territories, especially in the mining and energy sectors, are examined with references to the more general problem of the indigenous peoples' inclusion in the national development planning process and the policy-making in the extractive sector. The article calls on the experience of Bolivia, Ecuador and Peru, the three Andean countries that have recently changed their legal and constitutional framework to guarantee indigenous rights, in order to evaluate the reaches and limits of the right to territorial autonomy in its interaction with the national dominion over the energy and mineral resources. In response to the National Human Rights Commission's recent call for the creation of a national law on this subject, the author argues that, in order for such a law to be effective, Mexican State and society must also invest in the creation of multiple mechanisms that would reduce the power asymmetries between the indigenous people and the DIP advocates. The article concludes with a list of recommendations for the Mexican national and state ombudsman offices about their involvement in the consultation processes on the production of DIP.*

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

SUMARIO: Introducción. I. El dominio nacional sobre los recursos y los alcances de la libre determinación. II. La consulta vinculante: las causas de la resistencia de los Estados nacionales. 1. La autonomía territorial ¿hasta dónde? III. La definición de los pueblos indígenas. IV. Los mecanismos para reducir las asimetrías del poder. V. Algunas recomendaciones para la CNDH.

Introducción

En México, la controversia alrededor de la participación de los pueblos indígenas en las decisiones sobre los proyectos de extracción de recursos y de desarrollo es más reciente que en otros países latinoamericanos con altas proporciones de la población indígena. La SCJN nota que, en México, el derecho a la consulta “ha tenido poco desarrollo tanto a nivel normativo como jurisprudencial”.¹ En efecto, aunque México fue uno de los primeros países en ratificar, en 1990, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas,² el principal instrumento internacional vinculante que regula la consulta indígena, fue hasta 2013 que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) elaboró el procedimiento detallado para instrumentarlo³ y que este procedimiento se utilizó para consultar a los ocho pueblos yaqui de Sonora el Acueducto Independencia, un proyecto de trasvase hídrico entre las cuencas del Río Yaqui y Río Sonora.⁴ Esta primera experiencia de consulta indígena por un proyecto de desarrollo e infraestructura (PDI) fue amargada por el hecho de que la consulta se hacía de manera retrospectiva, con el Acueducto Independencia ya en operación.

En los últimos años, el derecho a la consulta fue reclamado en un creciente número de conflictos alrededor de la explotación de diversos recursos en territorios indígenas. La primera recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en materia de los PDI corresponde al caso del pueblo Wixárika (huichol), cuyos derechos al territorio, medio ambiente sano y salud fueron gravemente afectados por varios proyectos mineros en el sitio sagrado y Área Natural Protegido de Wirikuta, San Luís Potosí.⁵ Las recientes controver-

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. 2a. ed., 2014, p. 22. En línea: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-de-actuación-para-quienes-imparten-justicia-en-casos-que-involucren-personas-comunidades-y>

² Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, *Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 1989. En vigor desde 5 de septiembre de 1991, México lo ratificó el 5 de septiembre de 1990. Véase la lista completa de ratificaciones de los instrumentos de la OIT por México en línea: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764

³ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), *Protocolo para la implementación de consulta a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, febrero de 2013.

En línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37009/cdi_protocolo_consulta_pueblos_indigenas_2014.pdf

⁴ La primera consulta indígena en México fue hecha en 2012 a la comunidad Me'phaa (purépecha) de San Francisco Cherán, Michoacán, para realizar elecciones mediante el sistema de usos y costumbres. La consulta fue mandada por el Tribunal Federal Electoral. Véase CNDH, 2016, *infra* nota 10, §§ 122-129.

⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Recomendación 56/2012. *Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identi-*

sias alrededor del alcance e instrumentación del derecho indígena a la consulta incluyen la siembra de soya transgénica por Monsanto, la construcción de los parques eólicos en la zona de Juchitán, Oaxaca y los proyectos mineros en Guerrero.⁶ Estos y otros casos mexicanos y latinoamericanos plantean varios problemas fundamentales que se manifiestan en los procesos de consultas indígenas por los PDI y tienen que ver con el alcance general de los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y al territorio, en confrontación con el dominio nacional sobre los recursos minerales y energéticos.

El tema de la consulta indígena tiene una relevancia especial en México, el país que ocupa el primer lugar en América Latina por el tamaño absoluto de la población indígena,⁷ pero que aún no tiene leyes nacionales ni sobre la consulta por los PDI, ni sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hasta la fecha, el desarrollo de los sectores minero y energético de la economía mexicana no se ha regido por el imperativo de la protección de los derechos humanos y presenta un gran reto para los pueblos y comunidades indígenas. En el sector minero, es de especial importancia la expansión de las empresas canadienses en América Latina en general y en México en particular.⁸ La presencia de las empresas extractivas transnacionales agregar otro nivel de complejidad a la obligación del Estado mexicano de proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas.⁹

En respuesta a estos retos, la CNDH ha publicado recientemente una Recomendación General que analiza los estándares internacionales para la consulta con las comunidades indígenas y aboga por la creación de una ley nacional en esta materia.¹⁰ Con referencias a las experiencias de otros países latinoamericanos, el presente artículo analiza las condiciones estructurales y los problemas de fondo que necesitan abordarse, tanto en la discusión pública amplia, como en el diseño de políticas públicas de desarrollo, para que una semejante ley sea efectiva y pudiera implementarse.

dad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wirárika en Wirikuta, 28 de septiembre de 2012. Fecha de consulta: 10/6/2015. En línea: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2012/Rec_2012_056.pdf

⁶ Para resúmenes de estos y otros casos, véase Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" et al., *La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales*. Fecha de consulta: 21 de octubre de 2016. En línea: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf

⁷ En 2010, de los 45 millones de personas indígenas contabilizadas en toda América Latina, 16.9 millones vivían en México. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y los retos pendientes para la garantía de sus derechos, síntesis*, noviembre de 2014, p. 43. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016. En línea: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/4/S1420783_es.pdf

⁸ El reciente informe del Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina indica que México ocupa el primer lugar en la región tanto por el número de proyectos operados por las mineras canadienses, como por la cantidad de los ingresos derivados de estos proyectos. *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2013, p. 7. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016. En línea: http://dplf.org/sites/default/files/informe_canada_completo.pdf

⁹ Véase Humberto Cantú Ribera, "Derechos humanos y empresas: hacia una conducta empresarial responsable", *Derechos Humanos México*, núm. 26, enero-abril de 2016, pp. 39-74.

¹⁰ CNDH, Recomendación General Núm. 27, *Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana*, 11 de julio de 2016. Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016.

En línea: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Hay varios problemas de fondo que son entrelazados y surgen en una u otra forma en la experiencia de todos los países latinoamericanos que han adoptado los procedimientos de la consulta indígena. El origen común de estos problemas es el conflicto entre la necesidad de redistribuir el poder político y económico a favor de las comunidades indígenas, proclamada por los movimientos indígenas y por las instituciones internacionales, y el poder soberano del Estado nacional en cuanto a la disposición de los recursos minerales y energéticos. Hasta la fecha, el desarrollo económico de los países con una mayor proporción de población indígena (Bolivia, Guatemala, Perú, México) ha sido ligado de manera importante a la extracción y exportación de estos recursos, por las empresas tanto nacionales, como internacionales. El requerimiento de otorgar a los pueblos indígenas la autonomía de decisión en cuanto al desarrollo de sus territorios y de tomar en cuenta sus opiniones sobre los proyectos extractivos y de producción de energía es muy seguido visto por los agentes estatales y por el ejecutivo nacional como un reto a la soberanía nacional.

I. El dominio nacional sobre los recursos estratégicos y los alcances de la libre determinación indígena

El artículo 27 constitucional (párrafo cuarto) declara todos los recursos minerales y energéticos contenidos en el subsuelo como “el dominio de la Nación”. El párrafo anterior reserva a “la Nación” “el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”. Esta parte del texto constitucional hace referencia a la doctrina de las limitaciones que el Estado, como agente del interés público, puede imponer a una persona física o moral que es propietaria de un predio.¹¹ El régimen de propiedad que no se menciona aquí es la propiedad comunal de los pueblos indígenas. El texto del artículo 27 no deja claro, si los territorios de los pueblos y las comunidades indígenas son una forma de propiedad que, igual que la propiedad privada, se transmite a los “propietarios” por “la Nación,” el sujeto al que “corresponde originalmente... la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del límite del territorio nacional”¹² o si estos territorios (muchos de ellos ocupados por los pueblos indígenas antes de que se formara “la nación” mexicana moderna) son originalmente el dominio de los pueblos y comunidades que los habitan y utilizan.¹³ Esta precedencia histórica de los pueblos indígenas es reconocida en el segundo párrafo del artículo 2o.: “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas,” descendientes “de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización”.

¹¹ Esta doctrina de propiedad como un conjunto de derechos (“*bundle of rights*”), algunos de los cuales pertenecen al propietario y otros – al Estado, surge en los Estados Unidos de América a finales del siglo XIX. Véase Daniel B. Klein y John Robinson, “Property: A Bundle of Rights? A Prologue to the Property Symposium”, *Econ Journal Watch*, vol. 8, núm. 3, septiembre de 2011, pp. 193-204. En línea: <https://econjwatch.org/articles/property-a-bundle-of-rights-prologue-to-the-property-symposium> Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016.

¹² CPEUM, artículo 27, § 1.

¹³ “Las tierras de los grupos indígenas” se mencionan en la fracción VII-2 del párrafo 10 como una de las formas de propiedad, pero su especificación y la protección de su “integridad” se deja a la ley reglamentaria de derechos de los pueblos indígenas que México no tiene hasta la fecha.

Este “dominio original de la Nación” sobre los recursos minerales y energéticos entra en conflicto con los derechos indígenas al territorio que incluyen el derecho de decidir sobre las prioridades de desarrollo. Este derecho aparece en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT: “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”¹⁴ y también en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas: su artículo 32 habla del derecho de establecer “prioridades y estrategias de desarrollo o utilización de sus tierras, territorios y recursos.”¹⁵

La cuestión del dominio original sobre los territorios indígenas tiene importantes implicaciones para el proceso de toma de decisiones respecto a los recursos naturales, minerales y energéticos que estos territorios contienen. En caso de diferentes opciones para el uso de un territorio indígena, ¿cuál interés gana: el de sus habitantes indígenas o el “interés público” de la sociedad nacional, representado por el Estado? El artículo 2o. constitucional, que, en ausencia de una ley general sobre los derechos de los pueblos indígenas, constituye el pronunciamiento normativo más detallado en la materia, ofrece la siguiente respuesta a esta pregunta: el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas implica que sus comunidades pueden “[a]cceder... al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan... salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución”.¹⁶ La lista de los recursos “estratégicos” para “la Nación” se encuentra en el artículo 27 e incluye, entre otros, los recursos minerales, los hidrocarburos y los combustibles nucleares, cuya extracción de los territorios indígenas ha provocado graves impactos sociales y ambientales y conflictos tanto en México, como en otros países del mundo que conservan sus poblaciones indígenas.

¿Cuáles son, entonces, los alcances reales de la autonomía y de la libre determinación de los pueblos indígenas y de su derecho al territorio, si estos derechos están limitados, por un lado, por la indivisibilidad de la Nación y por la soberanía del Estado Mexicano en el territorio nacional y, por otro lado, por la prerrogativa del Estado, como representante del interés público, de tomar decisiones sobre la explotación de todos los recursos del subsuelo? Los informes de los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas demuestran que prácticamente todas las sociedades del mundo que incluyen a las poblaciones indígenas siguen batallado con esta pregunta y ninguna ha logrado un consenso amplio.¹⁷ En su informe anual de 2013, dedicado a las industrias extractivas, el entonces Relator Especial James Anaya identifica como una importante fuente de conflictos la situación en la que “los Estados han afirmado su facultad para expropiar a los indígenas tierras o recursos del suelo

¹⁴ OIT, *op. cit.*, *supra* nota 2.

¹⁵ Asamblea General de la ONU, 2007. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. artículo 32. En línea: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2015.

¹⁶ CPEUM, artículo 2o., apartado A, fracción VI.

¹⁷ La colección completa de los informes y otros documentos relevantes, desde la creación de esta Relatoría Especial en 2001 hasta la fecha, está disponible en línea: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/IPeoples/SRIIndigenousPeoples/Pages/SRIPeoplesIndex.aspx>

con el fin de acceder o permitir el acceso a los recursos del subsuelo”.¹⁸ Mientras tanto, muchos pueblos indígenas “siguen reclamando los derechos a los recursos del subsuelo dentro de sus territorios con base en sus propias leyes o costumbres, a pesar de las leyes estatales que declaren lo contrario”.¹⁹

Los derechos de pueblos indígenas a la libre determinación y la autonomía son un desafío a la disposición constitucional sobre los recursos naturales y minerales que “pertenecen a la Nación” y a todo el sistema de explotación de estos recursos. Por ejemplo, si se trata de tomar en serio el OIT 169, el artículo 6 de la Ley Minera mexicana tiene que modificarse, igual que el artículo 27 de la CPEUM.

II. La consulta vinculante: las causas de la resistencia de los Estados

La ausencia de instrumentos específicos que “regulen adecuadamente el proceso de la consulta indígena”²⁰ en México no es sorprendente. César Rodríguez-Garavito argumenta, que América Latina es la región de “los conflictos sociales y legales sobre [la consulta indígena] más agudos” del mundo.²¹ Este autor ve el proceso de la consulta indígena como “parte de un proceso más amplio de regulación de etnicidad en la época de globalización”:²² la juridificación²³ de las demandas étnicas (presentadas por grupos indígenas, afro-descendientes y otras minorías étnicas) tanto por los Estados y el sistema internacional, como por los actores corporativos y los movimientos sociales. El proceso de la consulta indígena se ha vuelto el punto de convergencia de diferentes actores, porque “ofrece una *lingua franca* que permite un contacto entre visiones radicalmente diferentes de desarrollo, naturaleza y el bienestar humano” y permite “una comunicación temporal” de los pueblos indígenas con los promotores de proyectos extractivos. Sin embargo, el énfasis en el procedimiento sólo aplaza, pero no elimina los desacuerdos sustantivos, y estas tensiones se manifiestan en todas las discusiones sobre la mecánica de la consulta. El principal ejemplo es el debate sobre consulta o consentimiento que casi hizo fracasar las negociaciones de la Declaración de la ONU.²⁴

¹⁸ Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: Las industrias extractivas y los pueblos indígenas”, Organización de las Naciones Unidas, A/HRC/24/41, 1 de julio de 2013, párrafo 53. En línea: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Documents/A-HRC-24-41_en.pdf Fecha de consulta: 27 de octubre de 2016.

¹⁹ *Ibid.*, párrafo 36.

²⁰ CNDH, 2016, *op. cit.*, *supra* nota 10; § 139.

²¹ César Rodríguez-Garavito, “Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Indiana, vol. 18, núm. 1, otoño de 2011, pp. 263-305. Cita de la p. 270.

²² *Ibid.*, p. 272.

²³ “La acción de regular en derecho una situación anteriormente no prevista en las normas” (DRAE); <http://dirae.es/palabras/juridificaci%C3%B3n>. Este proceso tiene varias partes: 1) incorporación del lenguaje multicultural en las constituciones (280); 2) la conversión de las demandas políticas de los movimientos indígenas en demandas antes los tribunales constitucionales y la CIDH (281).

²⁴ C. Rodríguez-Garavito, *op. cit.*, *supra* nota 21, p. 279. El primer borrador de la declaración fue presentado en 1994, su discusión duró casi 12 años.

En América Latina, hay países que han incluido un requerimiento constitucional de la consulta indígena (Ecuador, Bolivia)²⁵ y donde hay leyes específicas sobre la materia (Perú)²⁶. Estos avances normativos se lograron como resultado de episodios muy intensos de conflicto social por proyectos extractivos en territorios indígenas y de la movilización de los movimientos indígenas a nivel nacional. México aún no ha pasado por una semejante fase de conflicto y movilización intensa. Queda fuera del ámbito de este artículo y merece un estudio aparte la explicación de las diferencias entre los procesos que llevaron a los Acuerdos de San Andrés en 1996 y a la reforma del artículo 2o. constitucional en 2001²⁷ y los procesos que resultaron en la institucionalización de la consulta indígena en Perú, Bolivia y Ecuador. Sin embargo, aún en estos países, existen serios problemas para la implementación del derecho a la consulta. En particular, en ninguno de estos países, el movimiento indígena ha logrado que los resultados de la consulta tuvieran el carácter vinculante, es decir, pasar del requerimiento de una consulta a él de un consentimiento libre, previo e informado.

Como nota James Anaya, el ex Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el debate sobre el carácter vinculante de la consulta en todos estos países tiene que ver con la amenaza a su rol soberano en la gobernanza que el Estado percibe por parte de los pueblos indígenas y con la definición del “interés nacional” que, hasta ahora, se ha formulado con poca o ninguna participación de los pueblos indígenas. Lo que hace falta para definirlo mejor es “un proceso justo en el que los diversos intereses [sociales] se equilibran dentro del Estado.”²⁸ Una de las conclusiones principales del reciente volumen sobre la política minera en Bolivia, Perú y Ecuador²⁹ es que la dificultad para incluir a los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo nacional y de la política extractiva no es exclusiva a ningún tipo de régimen político y se manifiesta también en el proceder de los gobiernos de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, que llegaron al poder apoyados por los movimientos indígenas.

Un factor que complica la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración de las políticas públicas relevantes es la importancia del sector extractivo de la economía, en cuanto a las exportaciones, la inversión extranjera y la contribución al PIB, en los países de América Latina con mayores poblaciones indígenas, donde garantías efectivas de los derechos a la auto-determinación, autonomía territorial y a determinar sus propias prioridades de desarrollo cambiarían por

²⁵ Tulia G. Falletti y Thea Riofrancos, *Participatory Democracy in Latin America: The Collective Right to Prior Consultation in Ecuador and Bolivia*, REPAL Conference paper, mayo de 2014. Sobre el caso de Bolivia, véase también Almut Schilling-Vacaflor, “Democratizing Resource Governance through Prior Consultations? Lessons from Bolivia’s Hydrocarbon Sector”, *German Institute of Global and Area Studies*. Hamburgo, *Working Paper*, núm. 184, enero de 2012. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016.
En línea: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp184_schilling.pdf

²⁶ A. Schilling-Vacaflor y Riccarda Flemmer, “Why is Prior Consultation Not Yet an Effective Tool for Conflict Resolution? The Case of Peru”, *German Institute of Global and Area Studies*. Hamburgo, *Working Paper*, núm. 220, abril de 2013. En línea:

https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp220_schilling-flemmer.pdf. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016.

²⁷ CNDH, *op. cit.*, *supra* nota 10, párrafos 13-17 incluye un breve resumen de estos procesos.

²⁸ Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 18.

²⁹ Anthony Bebbington, ed., *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industries: Evidence from South America*, Londres y Nueva York, Routledge, 2012.

completo la operación del “sector extractivo” de la economía, uno de los ámbitos menos transparentes y democráticos de la política pública.³⁰

Las dificultades que implica la inclusión efectiva de las poblaciones indígenas en la toma de decisiones sobre la extracción de los recursos naturales son formidables. James Anaya, uno de los principales promotores de tal inclusión a nivel internacional, enfatiza que “la gran mayoría de los pueblos indígenas de todo el mundo no tienen actualmente la capacidad ni los medios financieros para crear sus propias empresas de extracción de recursos, ni para construir alianzas estratégicas con empresas no indígenas que los ayuden a asumir el control de las empresas extractivas”.³¹ Para que estos pueblos y comunidades de veras puedan ejercer su derecho a decidir sobre su desarrollo, se requieren “estrategias de largo plazo” que los familiarizarán con los mecanismos disponibles de la extracción y comercialización de recursos. Se requiere un camino de transición para que los pueblos indígenas puedan controlar sus territorios y recursos y para que el marco legal nacional y los procesos de planeación se adecuen a la entrada de un nuevo actor. En efecto, se trata de construir un consenso nacional sobre la necesidad de ir disminuyendo y eliminando las desigualdades del poder político y económico que hasta ahora han caracterizado las relaciones de los Estados latinoamericanos con sus poblaciones indígenas.

1. La autonomía territorial ¿hasta dónde?

¿Cómo poner el derecho a la libre determinación y autonomía territorial en práctica? Una consideración muy importante es que en cada país de América Latina hay muchos grupos indígenas, y muchos de estos son muy pequeños.³² Es difícil imaginar que un grupo de menos de mil personas vaya a ser igual de capaz a defender su territorio y sus recursos contra el mundo exterior que un grupo de 20-100 mil personas.³³ Muchos grupos han sido desplazados de sus territorios ancestrales, no tienen un solo territorio y están dispersos. En el caso de México, se cuentan entre 68 y 78 pueblos indígenas, de los cuales algunos (los nahuas y los mayas) rebasan 1 millón de personas, mientras que otros (por ejemplo, el pueblo seri de Sonora) no llegan a mil personas. Estas diferencias numéricas se complementan con las diferencias en el grado de preservación de las estructuras sociales e instituciones tradicionales y la intensidad de contactos con el resto de la sociedad nacional. Dada esta diversidad de situaciones, es entendible que la libre determinación y la autonomía de diferentes pueblos no tengan el mismo alcance.

Un dilema surge también entre la libre determinación de los pueblos indígenas y la obligación del Estado de eliminar los rezagos en el desarrollo humano

³⁰ Juan Carlos Domínguez Virgen, “Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. México, vol. 4, núm. 7, enero-junio de 2011, pp. 33-62.

³¹ Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 18, párrafo 13.

³² En este respecto, Brasil es el caso extremo, ya que tiene 305 diferentes grupos indígenas que juntos llegan a 896 mil personas (0.47 % de la población nacional en 2010); mitad de estos grupos tienen menos de 500 personas cada uno y sólo cuatro rebasan 20 mil personas cada uno. CEPAL, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 45.

³³ CDI, 2014. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014.

de los pueblos indígenas.³⁴ En su análisis de la situación en las comunidades autónomas zapatistas de Chiapas, Eisenstadt da un ejemplo de este dilema: la división interna de estas comunidades sobre el uso de los servicios educativos del Estado. La experiencia previa de no haber sido consultados e involucrados en las decisiones sobre los servicios de salud, educación y otra infraestructura social ha producido una reacción extrema del rechazo completo de estos servicios estatales.³⁵ Su sustitución completa con la educación y medicina tradicional contribuyen al aislamiento de las comunidades del resto de la sociedad.

En principio, el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a verdaderamente decidir todo lo que pasa dentro de sus territorios equivaldría al reconocimiento de que el Estado no tiene el mismo grado de control en todo el territorio nacional.³⁶ Bolivia es el país que más avanzó en esta dirección: la Constitución de 2009 reconoce los derechos colectivos de pueblos y naciones indígenas al auto-gobierno e incluye los “territorios indígena originario campesinos” entre los niveles de gobierno.³⁷ El artículo 269-I de esta nueva Constitución dice: “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos”. Sin embargo, para conseguir la autonomía territorial, las “comunidades indígenas originarias campesinas” tienen que someterse a un proceso burocrático muy tortuoso, regulado por la Ley Marco de Autonomía y Descentralización “Andrés Bólvarez” (19 de julio de 2010) mencionada en el artículo 271 constitucional como el instrumento principal para la transferencia del poder a las comunidades autónomas. Hasta la fecha, sólo 12 comunidades la solicitaron y sólo una parece próxima a conseguirla. Riofrancos y Faletti lo ven como un movimiento consciente de Morales a limitar los derechos constitucionales de los pueblos indígenas en la práctica.

III. La definición de los pueblos indígenas

Con la accesión de los Estados nacionales a los instrumentos internacionales sobre los derechos de los PI, el estatus “indígena” se convierte en una herramienta para conseguir mayor poder político, lo que a menudo provoca conflictos por la definición de personas y pueblos indígenas y su inclusión en las “listas oficiales”. Las tensiones sobre la definición de las comunidades indígenas llegaron a su máximo grado en Perú, en 2013, cuando el Presidente Humala y su Ministerio de Energía y Minas (MEM) se opusieron a la clasificación de las comunidades andinas quechuas y aymaras como indígenas hecha por el Viceministerio de Interculturalidad, la agencia especializada en los derechos de los pueblos indígenas. La Ley del derecho a la consulta previa, aprobada por Humala en septiembre de 2011, poco después de su llegada a la presidencia, de-

³⁴ Convenio 169 de la OIT, artículo 7.2; CPEUM, artículo 2o., Apartado B, párrafo 2.

³⁵ Todd A. Eisenstadt, “Instituciones agrarias de la tenencia de la tierra, marcos de conflicto e identidades comunitarias: el caso del sur indígena de México”. *Estudios Sociológicos*. México, vol. XXVIII, núm. 82, enero-abril de 2010, pp. 3-40.

³⁶ En su estudio de Guatemala, Costanza nota que “el derecho a la consulta amenaza la integridad territorial, la legitimidad y la autoridad del Estado-nación”, Jennifer N. Costanza, “Indigenous Peoples’ Rights to Prior Consultation: Transforming Human Rights from the Grassroots in Guatemala”, *Journal of Human Rights*. Londres, vol. 14, núm. 2, 2015, pp. 260-285. Cita de la p.275.

³⁷ Faletti and Riofrancos, *op. cit.*, *supra* nota 25.

lega al Viceministerio de Interculturalidad la tarea de construir la base de datos oficial que debe ser consultada por las autoridades promotoras de los PDI para identificar a las comunidades indígenas afectadas por estos proyectos. Esta base de datos ya estaba lista en septiembre de 2012; entre agosto y noviembre de 2012, el MEM mandó dos solicitudes de información para verificar la existencia de los PI en los sitios de 32 proyectos mineros planeados; la respuesta del viceministerio fue positiva para 14 proyectos.³⁸ El problema surgió pocos meses después, cuando el MEM y el Presidente se dieron cuenta de que los territorios campesinos andinos de los pueblos aymara y quechua cubrían 19 % del territorio nacional y contenían la mayor parte de los yacimientos minerales del país, mientras que los pueblos indígenas de la Amazonía ocupaban 9 % del territorio en la zona de los yacimientos de hidrocarburos.

IV. Los mecanismos para reducir asimetría del poder

Como demuestra la experiencia de Perú, una ley de consulta indígena de por sí no es un instrumento suficiente para lograr la participación efectiva de los pueblos indígenas en los asuntos públicos. Es muy fácil desvirtuar esta ley si los resultados de la consulta no se consideran vinculantes y si se preservan “las asimetrías del poder” entre los promoventes de los proyectos de desarrollo y las comunidades afectadas durante los procesos de la consulta. En Perú, la participación de los PI en el diseño de la Ley y su Reglamento rindió muy poco, en el sentido de que muchas de sus propuestas no se incluyeron. Esto causó resentimiento y el sentido de que estas normas legales son ilegítimas, ya que fueron impuestas por el Estado. Los agentes estatales no hicieron ningún intento de buscar soluciones mutuamente aceptables a los muchos puntos de desacuerdo que surgieron. Así se crearon varios puntos del conflicto que, en vez de resolverse, fueron simplemente pospuestos.

Lo que hace valer el derecho a la consulta son los mecanismos para reducir estas asimetrías del poder.³⁹ Las medidas idóneas incluyen el uso obligatorio de traductores, la publicación amplia de los reportes finales de consultas, las garantías para la inclusión de grupos vulnerables dentro de las comunidades indígenas (mujeres, adultos mayores, etcétera).⁴⁰ Es también importante asegurar la participación de organizaciones indígenas regionales y nacionales (para maximizar la asesoría disponible a las comunidades afectadas), la opción para los afectados de escoger sus consultores y expertas de manera independiente, suficientes recursos económicos y tiempo para llevar a cabo las deliberaciones internas entre los afectados, garantías de información completa, comprensible y accesible provista por los promotores del proyecto, el involucramiento de las ONG y los investigadores y la cobertura del proceso en los medios masivos.⁴¹

³⁸ Nelly Luna Amancio, Gobierno sabe que 14 proyectos mineros requieren consulta, *El Comercio*, 5 de mayo de 2013. En línea: <http://elcomercio.pe/peru/lima/mapa-gobierno-sabe-que-14-proyectos-mineros-requieren-consulta-noticia-1572596>. Fecha de consulta: 8 de junio de 2015.

³⁹ Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 18, párrafo 63.

⁴⁰ Schilling-Vacaflor and Flemmer, *op. cit.*, *supra* nota 26, p. 22.

⁴¹ Schilling-Vacaflor, *op. cit.*, *supra* nota 25; Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 18, párrafo 63.

V. Algunas recomendaciones para la CNDH

Ante el creciente número de proyectos de desarrollo e infraestructura que se llevan a cabo en los territorios de los pueblos indígenas o los afectan de manera importante, la CNDH necesita desarrollar una estrategia preventiva que ayudaría a proteger el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta. La participación directa de la CNDH y de las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos en las consultas como observador neutral u órgano garante (un papel expresamente reservado para estas instituciones en el Protocolo de la CDI) ayudaría a disminuir la conflictividad que se manifiesta seguido en las reuniones de consulta y empezar a cambiar el atmósfera de desconfianza y resentimiento mutuo de las partes que se ha presentado con tanta fuerza en las consultas por el Acueducto Independencia en Sonora y por los campos eólicos en Juchitán.⁴² A través del análisis de las quejas ya procesadas en esta materia, la Cuarta Visitaduría General obtendría los elementos necesarios para elaborar una metodología de intervención y monitoreo de las consultas indígenas por parte de la CNDH.

En los casos, cuando el proceso de la consulta procede con violaciones de los derechos humanos, la CNDH podría considerar el uso de medidas cautelares para suspender la consulta y llamar a las autoridades responsables a actuar de acuerdo con los estándares constitucionales e internacionales en la materia. En este campo, se sugiere una colaboración más cercana de la CNDH con la CDI y sus análogos locales que tienen el papel clave en el proceso de la consulta como órganos técnicos que vigilan por los derechos de los pueblos indígenas. Para que la intervención de la CNDH no dependa de una queja ciudadana, se podrían considerar investigaciones ex officio o a la petición de la CDI o una organización civil que forma parte del comité asesor de la consulta.

En un nivel más general, la CNDH, con el apoyo de las organizaciones que se dedican a la investigación y a la práctica en esta materia, podría promover la elaboración de instrumentos para mejorar el acceso a la información sobre los proyectos de desarrollo, tanto para los pueblos indígenas, como para los ciudadanos en general. En este sentido, son de suma importancia los procedimientos de evaluación preliminar de impactos ambientales y sociales que, hasta la fecha, han sido la principal herramienta para producir información pública sobre los PDI que puede ser utilizada en los procesos de consulta. Para que la información que se genera sea de adecuada calidad, es importante insistir en el involucramiento de expertos independientes que pudieran evaluar las manifestaciones de impacto, hechas a la petición de las empresas promoventes.

⁴² Los materiales video y audio de estos dos procesos de consulta están disponibles en línea en: <http://observacionconsultayaqui.wordpress.com/> y <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/>

El *mobbing* o acoso laboral. Patología social que atenta contra los derechos humanos y la dignidad de los trabajadores

Arturo Guillermo Larios Díaz*

Aprobado para su publicación
el 13 de diciembre de 2016.

RESUMEN: En el presente artículo, el autor presenta un panorama del acoso laboral o *mobbing*, como un fenómeno en el que a un trabajador lo hostilizan de diferentes formas otros miembros de su propio entorno laboral, en perjuicio de su dignidad y sus derechos. Asimismo, distingue su origen en las investigaciones que lo identificaron a finales del siglo XX, relacionándolo con la *globalización* y la modificación de las relaciones laborales, sin desconocer que en el pasado, bajo otras denominaciones, el *mobbing* pudo haber surgido en los ambientes laborales de las más diversas latitudes.

Al referirse al tratamiento que ha recibido el acoso laboral en nuestro país, señala la tardía atención de las autoridades, aunque destaca los esfuerzos legislativos, administrativos y jurisdiccionales registrados en los últimos años, así como los de los organismos de derechos humanos, en particular la CNDH. Finalmente, esboza algunas posibles salidas para combatir el acoso laboral o *mobbing*, en el entendido de que constituye un problema que afecta los derechos sociales de los trabajadores, así como al aparato productivo y al desarrollo de la economía nacional.

ABSTRACT: *In this article, the author presents an overview of work harassment or mobbing, as a phenomenon in which a worker is harassed in different ways by members of his or her own environment, harming their dignity and their rights. It also distinguishes its origin from research that identifies it at the end XX century, linking it to globalization and the modification of work relations, without forgetting that in the past, and under other names, mobbing may have arisen in the work environment of the most diverse latitudes.*

Referring to the treatment work harassment has received in our country, shows a late attention of the authorities, although it stands out legislative, administrative and jurisdictional efforts of the last years, as well as those of human rights organizations, the CNDH in particular. Finally, proposes some possible ways to combat work harassment or mobbing, understanding that it constitutes a problem which affects social rights of workers as well as the productive apparatus and the development of national economy.

SUMARIO: Introducción. I. *Mobbing* o acoso laboral. II. Causas del *mobbing*. III. Objetivos del *mobbing*. IV. Sujetos y tipos del *mobbing*. V. Presencia del *mobbing* en el mundo. La Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud. VI. Presencia del *mobbing* en México. 1. El *mobbing* y la legislación. 2. El *mobbing* y el Ejecutivo Federal. 3. El *mobbing* y la actividad jurisdiccional. 4. El *mobbing* y el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. VII. Consideraciones generales.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

Introducción

La globalización implicó una profunda transformación en el mundo. Los esquemas de producción, los modelos de desarrollo y los sistemas tecnológicos, entre otras cosas, registraron importantes cambios en favor de la apertura de los mercados y de mayores ventajas comerciales para los países industrializados y en vías de desarrollo, así como para los bloques que integraron. Sin embargo, aparejadas a estos profundos cambios, aparecieron asimismo diversas patologías sociales.

Si bien la tendencia globalizadora tuvo esencialmente objetivos de tipo económico, también penetró en sectores específicos de la vida social, como ocurrió por ejemplo, con los de la enseñanza y el trabajo, cuya transformación estuvo acompañada de fenómenos que afectaron las relaciones sociales y que en algunos casos se manifestaron a través de la violencia. Es así como en los centros educativos se comenzó a hablar del *bullying* o acoso escolar, y en los espacios de trabajo del *mobbing* o acoso laboral. Ambos fenómenos tuvieron una dinámica propia, aunque con el denominador común de la agresión constante —física o psicológica— que padece un estudiante o un trabajador, según el caso, por agentes pertenecientes a su entorno y con consecuencias negativas para la víctima, porque pueden afectar seriamente su salud o su integridad, e incluso, conducirla a abandonar su lugar en la respectiva organización, o a quitarse la existencia cuando se trata de cuadros de violencia extremos.

Será que fenómenos como éstos siempre han existido y comenzaron a distinguirse hasta hace poco con un enfoque específico, o como ya se comentó, son productos novedosos de las vertiginosas modificaciones que han experimentado las relaciones humanas en los últimos tiempos. En todo caso, en las presentes líneas nos interesa aproximarnos al fenómeno del *mobbing*, que cada vez se percibe con mayor intensidad en las más diversas sociedades y que, según la Organización Internacional del Trabajo, afecta aproximadamente a 12 millones de trabajadores en el mundo.

El acoso laboral es un cáncer social que afecta a quienes están involucrados en una relación de trabajo, por la violencia con la que se manifiesta a través de constantes agresiones. Constituye un factor que lastima al trabajador que lo sufre, porque además de transgredir su esfera de derechos, afecta su autoestima y su dignidad como persona, y puede ocasionar en muchos casos daños físicos y emocionales duraderos. Sin embargo, este fenómeno también perjudica al grueso de la sociedad, pues impacta en la disminución de la productividad, por cuanto a los trabajadores de la iniciativa privada se refiere, así como en el deterioro del servicio, si de los empleados del sector público se trata.

Los primeros esfuerzos para identificar y analizar el *mobbing* fueron realizados por académicos de diversas nacionalidades, durante las últimas dos décadas del siglo XX. Los avances obtenidos al aproximarse la presente centuria, hicieron posible la sistematización de su estudio, además de propiciar que algunos países y organismos internacionales adoptaran una posición definida acerca del fenómeno a fin de tratarlo y combatirlo. En México, el proceso de conocimiento, debate y atención del *mobbing* no ha sido lo satisfactorio que se podría haber deseado, aunque se debe reconocer que en los últimos años se han generado algunos avances. En este contexto, si se habla de las carencias para

contrarrestar el *mobbing*, se podría mencionar por ejemplo, que pese a que se ha producido estadística acerca de su incidencia, tal vez aún falta concretar datos que de manera más consistente reflejen la realidad nacional del fenómeno. Si, por otro lado, se quiere hacer un recuento de los logros obtenidos, se debe destacar lo realizado recientemente en los ámbitos legislativo, administrativo y jurisdiccional, amén de la atención que sobre el fenómeno ha recaído por parte del Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

No obstante, resulta claro que todavía es bastante lo que resta por hacer, pues el *mobbing* constituye un mal que obstaculiza el ejercicio del derecho humano al trabajo, así como de otros derechos no menos importantes. En esta tesitura, sería de esperar que gobierno y sociedad unan sus esfuerzos para otorgar al *mobbing* el tratamiento integral que amerita, en afán de prevenir su progresiva existencia en el seno de las empresas y las instituciones públicas, para beneficio de los trabajadores mexicanos y el de la sociedad.

I. El *mobbing* o acoso laboral

Se puede percibir al *mobbing*, en una primera impresión, como el reiterado maltrato que uno o varios miembros de un centro de trabajo ejercen contra una persona, con el fin de aniquilarla psicológica y socialmente para que termine por abandonar su empleo. Sin embargo, el acoso laboral es un problema de suyo complejo. Habría que comenzar por los orígenes y desarrollo del estudio de este fenómeno, para ubicarlo con mayor detalle.

Un antecedente importante tuvo lugar en 1976, en Suecia, ya que con motivo de la promulgación de una nueva ley de condiciones de trabajo, Carroll M. Brodsky abordó las iniciales descripciones del *mobbing* y realizó el primer estudio referente al trabajador hostigado. Para ello, se centró en los aspectos más ásperos de la vida del trabajador de base: los accidentes laborales, el agotamiento físico, los horarios excesivos, las tareas monótonas y los problemas que en la actualidad son enfocados más bien por las investigaciones acerca del estrés laboral. Pese al esfuerzo, sus tareas no influyeron mayormente en el estudio científico del *mobbing*, pues tuvieron una perspectiva socio-médica, además de que no alcanzaron a distinguir entre diversas situaciones de estrés en el trabajo.¹

Por su parte, Marie-France Hirigoyen, una de las voces más autorizadas en el tema, refiere que el término *mobbing*, al parecer, comenzó a ser utilizado por el zoólogo austriaco Konrad Lorenz, quien a la luz de la etología identificó las conductas agresivas de los grupos animales, en su afán por expulsar de su seno a algún intruso. El término lo recuperó en la década de los sesenta Peter Paul Heinemann, un médico de origen sueco, quien lo aplicó para distinguir la conducta hostil de ciertos niños con respecto a otros en los ámbitos escolares. Así,

¹ Cf. Jorge Iván Rosas González, *Propuesta de solución de variables para la construcción de un modelo de Mobbing dirigido a instituciones públicas del Sector Educativo. Caso de Estudio; Instituciones de educación superior en el IPN*, tesis de Maestría en Ciencias en Administración Pública. México, IPN-ESCA, Unidad Santo Tomás, Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, 2012, p. 25.

en 1972 publicó la primera obra que abordó el tema de la violencia en las comunidades infantiles, en donde utilizó el término *mobbing*.²

Más tarde, en la década de los ochenta, un psicólogo alemán establecido en Suecia, Heinz Leymann, utilizó el término *mobbing* para distinguir las formas de acoso que se podían apreciar en los centros de trabajo. El término proviene del verbo inglés *to mob*, y se traduce como “regañar, atacar, maltratar, asediar”; por lo que respecta al sustantivo *mob*, éste significa “muchedumbre, jauría”. Así, el origen del vocablo denota un fenómeno colectivo o de grupo, y por extensión, da a entender que sus métodos a menudo no son muy claros. Según Leymann, el *mobbing* implica actitudes hostiles, frecuentes y repetidas que en el ámbito laboral se dirigen a una misma persona, y que deviene de un conflicto que ha ido degenerando, o como una forma especialmente grave de estrés psicosocial.³

Durante los años noventa, el concepto se difundió entre los investigadores dedicados al análisis del estrés profesional, sobre todo en los países escandinavos y en los de lengua alemana. En 1990, Leymann señaló que el 3.5 % de los trabajadores suecos habían sufrido acoso laboral y que el 15 % de los suicidios en ese país era atribuible al *mobbing*. En 1993, con base en sus investigaciones, Leymann publicó un libro intitulado *Mobbing, la persécution au travail*, que se tradujo a más de 10 idiomas, pero que sobre todo despertó gran interés en Francia. Además, sus trabajos contribuyeron a que en 1994 una ley sobre condiciones laborales tomara en cuenta las lesiones psicológicas que pudieran aquejar a un trabajador, lo cual se complementó con un decreto referido a la victimización en el trabajo. La definición que aparece a continuación, sintetiza la esencia de esta figura: “Por *mobbing* se entienden las acciones repetidas y reprehensibles o claramente negativas que se dirigen contra los empleados de manera ofensiva y que pueden conducir a su marginación de la comunidad en el lugar de trabajo”.⁴

Para la propia Marie-France Hirigoyen, el *mobbing* es un término que puede resultar confuso. Por ejemplo, se puede tomar el estrés por acoso laboral, cuando todavía falta el tiempo necesario para ser calificado como tal, o también se habla de acoso, cuando un superior en una empresa por única ocasión maltrata a un trabajador, con lo que no se daría una conducta reiterada o duradera. Es por ello que, con mayor claridad, el término acoso se identifica con “someter sin reposo a pequeños ataques repetidos”.⁵

No es sencillo definir el acoso en el trabajo, pues ello puede implicar una calificación moral, aunque esto es válido desde la perspectiva de lo que es bueno o malo, aceptable o no, para una sociedad. Por otro lado, la situación se complica debido a la intervención de las distintas disciplinas que han abordado el fenómeno, como la Medicina, la Sociología y el Derecho, entre otras. Por lo que hace a la práctica de la medicina y la psiquiatría, aún se dificultaba en los inicios del siglo XXI reconocer este tipo de violencia y sus síntomas; y en particular, los

² Cf. Marie-France Hirigoyen, *El acoso moral en el trabajo. Distinguir lo verdadero de lo falso*. Barcelona, Paidós, 2013, p. 69. (Col. Contextos)

³ Cf. *Ibid.*, p. 70.

⁴ Cf., *Idem.*

⁵ Cf. *Ibid.*, p. 17.

médicos de empresa, para quienes los casos de *mobbing* no deberían ser ajenos, no siempre encontraban la mejor forma de tratar y proteger a las víctimas.⁶

Desde el punto de vista de su estudio, el *mobbing* cobró auge entre diversos grupos de académicos en Europa, aunque habría que destacar la labor de los españoles Iñaki Piñuel y Zavala (2001), González de Rivera (2000) y Barón Duque (2004). El primero de ellos, observó el fenómeno en las organizaciones de su país, consideró sus factores de origen y aportó información empírica para analizar la relación causa-efecto. González de Rivera, en otra tesitura, desarrolló trabajo teórico y de campo, y su obra –influida por Leymann– se enfocó al maltrato psicológico en las instituciones. Por cuanto a Barón Duque, éste advirtió al poder y la negociación como elementos del *mobbing*; asimismo, apreció en la práctica del acoso un mecanismo para dominar. Por ello pudo concluir que si “el poder” favorece el *mobbing*, en su estudio se pueden implicar aspectos éticos y morales.⁷

Precisamente, Piñuel y Zavala definió al *mobbing* como “el continuo maltrato verbal y modal que recibe un trabajador por parte de uno u otros, que se comportan cruelmente con él con vistas a lograr su aniquilación o destrucción psicológica y su salida de la organización a través de diferentes procedimientos”. Así, surge una dinámica laboral en la que una o más personas son víctimas de violencia psicológica, acoso moral u hostigamiento, ejercido sistemáticamente y por determinado tiempo, por un superior jerárquico o por un compañero o compañeros de labor, con nivel similar o inferior.⁸

II. Causas del *mobbing*

Es importante considerar, con fundamento en la opinión de los expertos y de acuerdo con Leymann, que una persona padece *mobbing* si en su centro de trabajo es acosada por lo menos una vez cada semana, por un lapso mínimo de seis meses. En términos generales, el acoso en el trabajo tiene consecuencias sobre la víctima no sólo a nivel psíquico, sino que también puede implicar costos emocionales y económicos.⁹

Las causas del *mobbing* son variadas y a menudo encierran una multiplicidad de factores. Sin embargo, las más frecuentes son los celos y la envidia del acosador para con la víctima. El detonante puede ser la calidad y la forma en que el trabajador realiza su labor, por ejemplo, si tiene capacidades profesionales superiores a las del promedio; si goza de aceptación entre jefes, compañeros, subordinados, pacientes o clientes; si posee un especial don de gentes, con el que facilita sus tareas; o recibe evaluaciones positivas o si la felicitación de sus superiores es por logros que impacten en los métodos de trabajo o en los resultados de la empresa, etcétera. Sin embargo, también se puede presentar el *mobbing* cuando el trabajador pone límites en su entorno laboral, por ejemplo, si se niega

⁶ Cf. *Ibid.*, pp. 17-18.

⁷ Cf. J. I. Rosas González, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 26.

⁸ Cf. Iñaki Piñuel y Zavala, citado por M. Martínez León *et al.*, “El acoso psicológico en el trabajo o *mobbing*: patología emergente”, *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*. Valladolid, núm. 3, abril-junio de 2012, p. 6.

⁹ Cf. J. I. Rosas González, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 27.

a ser manipulado por algún o algunos compañeros para que actúe u opine en determinado sentido, así como por no pertenecer al grupo “hegemónico” del centro de trabajo o rehusarse a ello. Incluso, puede haber acoso cuando el trabajador goza de situaciones personales o familiares anheladas por quienes carecen de ellas, lo que es común en escenarios laborales dominados por la corrupción y el tráfico de influencias.¹⁰

No obstante, también es posible que un trabajador sufra los efectos del *mobbing* debido a características intrínsecas a su persona o a su condición, tales como la edad; el sexo; la religión que practica; la experiencia laboral; la apariencia física; el grupo étnico de procedencia; las costumbres; el poder adquisitivo; la ideología política; las preferencias de todo tipo y el nivel educativo, entre otros aspectos. Así, se puede desatar la persecución de los integrantes del grupo mayoritario sobre quien es diferente, lo que a todas luces está relacionado íntimamente con la discriminación. Eventualmente, las diferencias pueden ser aprovechadas para *satanizar* a una persona, atribuyéndole la culpa de lo que opera mal en el lugar de trabajo, o para convertirla en *chivo expiatorio*, si quien acosa pretende desviar la atención de la empresa o institución respecto de alguna problemática real, logrando con ello diferir o cancelar su posible solución y que la dinámica de la organización siga su curso habitual. Asimismo, se ejerce el *mobbing* cuando el acosador o acosadores quieren ostentar su poder, amedrentar al personal mediante el psico-terror laboral y reafirmar su control en el centro de trabajo. Bajo esta lógica, si alguien acosa o daña a un trabajador con éxito y de manera impune, los demás entenderán la señal y se someterán a sus dictados sin ofrecer resistencia.¹¹

III. Objetivos del *mobbing*

Tal vez se podría cuestionar: ¿por qué ejecutar actos crueles, violentos o humillantes en perjuicio de una persona que ocupa de manera próxima una plaza de trabajo en la misma empresa o institución, es decir, un compañero de labores? Quien acosa puede tener muchas respuestas y justificaciones, pero éstas pueden ocultar el verdadero propósito de eliminar a la víctima, esto es, presionarla a tal punto que tome la decisión de separarse de su empleo.

Efectivamente, el acosador se propone destruir la resistencia de la víctima y forzarla o coaccionarla para que finalmente abandone su trabajo, pues ha decidido de antemano desplazarla de la organización. Puede argumentar, en dado caso, el ahorro para la empresa de una fuerte indemnización, o la necesidad de que la plaza quede vacante para incorporar en ella a otro tipo de trabajador, o –tan solo– por lo “interesante” que le resulta conducir a la víctima a buscar con desesperación una salida que alivie el acoso que experimenta.

Para lograr su objetivo, el acosador puede urdir y ejecutar acciones muy meditadas, o aprovechar las circunstancias que la dinámica laboral pone a su alcance. Atenta contra la labor del trabajador valiéndose de pequeños ardides –ocultar información, difundir rumores, manejar directrices contradictorias o sin

¹⁰ Cf. *Ibid*, p. 29.

¹¹ Cf. *Ibid*, pp. 29-30.

sentido, desaparecer total o parcialmente el material o los instrumentos de trabajo, etcétera—, o utiliza métodos que afecten o comprometan en mayor medida los procesos laborales en que interviene la víctima y que, por ejemplo, provoquen que la empresa pierda un importante contrato. También puede propiciar la inestabilidad psicológica de la víctima modificando en forma súbita las condiciones de operatividad, para utilizarlas en su contra; con rumores acerca de lo precario de su futuro en la empresa; o con cualquier otra situación que lo degrade ante los demás. Como se señaló, los ataques pueden incluir convicciones, aspectos personales o vida privada de la víctima, aislándola y sometiéndola. Abundan las “técnicas” para destruir psicológicamente al trabajador, esto es, para estigmatizarlo, amedrentarlo y reducirlo.¹²

IV. Sujetos y tipos del *mobbing*

En el *mobbing* se identifican dos actores: el acosador y la víctima. El acosador ejerce el *mobbing*, pero no necesariamente es una sola persona, puede ser también un grupo. Eventualmente, puede perseguir objetivos organizacionales, por ejemplo, ajustar la conducta laboral del acosado a la cultura y normas de la empresa, o bien, satisfacer necesidades inherentes a su personalidad. De cualquier forma, el arremeter sistemática y deliberadamente contra la víctima en condiciones ventajosas, denota una conducta patológica de carácter psicótico que ubica al acosador dentro de perfiles enfermizos muy bien identificados. Las posibles emociones que conducen al ser humano a consumir actos agresivos son fundamentalmente el miedo, el enojo, la envidia y los celos. La agresión puede ser una respuesta ante el miedo, una forma de imponerse a sus semejantes o una demostración de poder e influencia sobre las demás personas.¹³

Por cuanto a la víctima, no existe un perfil psicológico que la predisponga para ser objeto de acoso laboral, por lo que cualquier persona, en cualquier momento, puede encontrarse en esta situación. En la mayoría de los casos, el *mobbing* afecta a trabajadores brillantes, honrados, con un alto concepto de la ética y la justicia, bien valorados, cumplidos y participativos. Son personas activas y con rasgos carismáticos, a las que el acosador intenta presentar como poco inteligentes, torpes, negligentes o conflictivas. Por otra parte, los estudios de Zapf y Gross (2001), distinguen en las víctimas una gama de reacciones ante los conflictos interpersonales o la creciente tensión en el trabajo, pues hay quienes son más sensibles y responden con un mayor dramatismo ante el acoso de que son objeto.¹⁴

Pese a reconocer que cada caso tiene sus particularidades, algunos estudios han desarrollado un perfil para ambas figuras, predeterminándolas. Bajo tal esquema, la víctima se caracteriza por: a) pertenecer en mayor proporción al sexo femenino, entre los 35 y 45 años de edad; b) contar con un alto sentido moral y un nivel de exigencia riguroso; c) mantener un acentuado respeto por las normas sociales; d) cuidar su imagen; e) ser autónomo; f) tener iniciativa; g) poseer una

¹² Cf. *Ibid*, p. 30.

¹³ Cf. *Ibid*, pp. 30-31.

¹⁴ Cf. *Ibid*, p. 32.

gran capacidad profesional, y h) ser apreciado por sus compañeros. Por su parte, el acosador se caracteriza por: a) carecer de sentido de culpabilidad; b) ser un manipulador; c) ser cobarde; d) ser en ocasiones agresivo, y f) ser mediocre desde el punto de vista profesional. Aún más, la personalidad del acosador puede derivar hacia dos modalidades: a) una persona psicótica, fría, distante, con estabilidad emocional pero orgullosa, con un alto concepto de sí misma, inteligente y calculadora o b) una persona con alto nivel de neurosis, inteligente pero mal adaptada, que presenta una “inhibición neurótica de la inteligencia”, emocionalmente inestable, poco tolerante a la frustración, tendente a la ansiedad y a las emociones explosivas, dominante y orgullosa.¹⁵

En ambos casos el acosador ejerce la violencia psíquica mediante actitudes hostiles y pronunciamientos verbales, aunque puede llegar a la agresión física. Si actúa en forma directa, puede contradecir, humillar, rebajar y desacreditar a la víctima, en público o en privado, con un lenguaje explícito; pero si lo hace indirectamente, puede agredir psicológicamente con un lenguaje de doble interpretación, en el que el gesto y los ademanes no corresponden con las palabras, o usa un lenguaje latente, con mensajes contradictorios y confusos. El acosador atropella la dignidad de la víctima y obstaculiza el óptimo desarrollo de su labor —escatimándole los medios para realizarla o entorpeciendo sus planes y proyectos—, además de emitir juicios sesgados sobre su actuar, pues por un lado, exalta lo que debió hacer y no hizo, o lo que hizo mal, y por el otro, le resta méritos.¹⁶

Hablar de los sujetos que intervienen en el acoso laboral, conduce necesariamente a considerar que existen diferentes tipos de acoso o *mobbing*, tomando en cuenta la dirección en la que se orienta el ataque sistemático del acosador. Con base en estas líneas, se puede establecer que: a) el *mobbing* es ascendente, cuando se ejerce del subalterno o subalternos hacia el jefe, situación que es la menos frecuente; b) el *mobbing* es horizontal, cuando el acoso se da entre compañeros que comparten más o menos el mismo nivel, y c) el *mobbing* es descendente, cuando el superior jerárquico ejecuta actos hostiles contra un subordinado, lo que a menudo se materializa mediante el apoyo de esbirros e incondicionales.¹⁷

V. Presencia del *mobbing* en el mundo. La Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud

Como se mencionó anteriormente, la globalización contribuyó a modificar la producción, la comercialización y el consumo a nivel mundial. A su vez, el factor trabajo sufrió alteraciones en aspectos tan importantes como la contratación de personal y las condiciones generales de empleo. Los trabajadores resintieron, en mayor o menor medida, la precarización laboral y la disminución de su nivel de vida; a ello se sumó la generalización de ambientes laborales caracterizados por la tensión y la violencia.

¹⁵ Cf. M. Martínez León *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 8, pp. 8-9.

¹⁶ Cf. *Ibid.*, p. 9.

¹⁷ Cf. Francisco Javier Abajo Olivares, *Mobbing. Acoso psicológico en el ámbito laboral*. 3a. ed. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, p. 19.

En este contexto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) percibió el acoso laboral como una realidad cada vez más presente en los escenarios laborales, tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados. Después de realizar algunos estudios al respecto, la OIT sostuvo que en el mundo había aproximadamente 12 millones de víctimas del *mobbing*. El caso que llamó más la atención fue el de Europa, en donde por su expansión, además de considerársele un riesgo laboral se le vio como una epidemia, aunque desde la perspectiva de la Organización Mundial de la Salud, llegó incluso a niveles pandémicos, considerando que de este fenómeno se habían derivado no pocos casos de suicidio. Ya entonces, el número 26 de la Revista de la OIT, de septiembre-octubre de 1998, alertaba sobre la violencia física o psicológica en el trabajo, que se había globalizado para llegar a proporciones mundiales y rebasar las fronteras, los entornos de trabajo y los grupos profesionales. Se sostuvo asimismo, de acuerdo a un informe específico de la OIT, que algunos centros de trabajo y profesiones se habían tornado de *alto riesgo* y que las mujeres¹⁸ constituían el grupo más vulnerable.¹⁹

Así, el acoso laboral se convirtió en un motivo de seria preocupación en diferentes países, para las autoridades y para la sociedad civil, pues sus variedades de violencia sutil, psicológica y abiertamente física, afectaron en diversos sentidos a los trabajadores. Empero, la violencia psicológica —ajena a la física— es la que presentó mayores proporciones, y cuya expresión se ha dado mediante una variedad de actos crueles, insidiosos o humillantes, en contra de quienes prestan sus servicios en las más diversas actividades y ocupaciones.²⁰

En este orden de ideas, un estudio reveló que en el Reino Unido el 53 % de los trabajadores había sufrido coacciones en el desarrollo de sus labores y que el 78 % habían presenciado o sido testigos de este tipo de comportamiento. Por otro lado, el estudio demostró que en Finlandia, con relación al acoso experimentado por los trabajadores municipales, el 40 % de ellos estaba extraordinariamente estresado, el 49 % se encontraba anormalmente fatigado en sus labores y el 30 % se sentía frecuentemente nervioso.²¹

De manera creciente, el acoso laboral se detectó en países como Australia, Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos, en donde las víctimas recibían presiones psicológicas: constantes observaciones; críticas destructivas; aislamiento del entorno social y difusión de rumores o infor-

¹⁸ Al respecto, Eva Patricia Gil Rodríguez e Imma Lloret Ayter sostienen lo siguiente: "[...] podemos asociar a la violencia de género... [el] *mobbing* o acoso psicológico en el trabajo. Esto es definido por Hirigoyen como el conjunto de comportamientos perversos ejecutados desde una posición de poder contra una persona jerárquicamente más débil en un contexto laboral. Efectivamente es un problema que en general, aunque no exclusivamente, repercute en las mujeres.

La finalidad del asediador es despersonalizar a la víctima e inutilizarla para sus funciones a través de relegarla, menospreciarla y negarle la comunicación. Como consecuencia de este asedio se pueden provocar enfermedades tanto psicológicas como físicas, y muchas veces se logra un abandono voluntario del empleo.

En el caso de las mujeres, en este asedio psicológico se le añade muchas veces el acoso sexual. El acoso sexual en el puesto de trabajo se caracteriza por una serie de conductas que persiguen un intercambio sexual no deseado por quien las recibe, que implican una coerción dado que existe la intención de causar perjuicio o beneficio en función de si son aceptadas o no, y que producen sentimientos de malestar, humillación y angustia". *La violencia de género*. Barcelona, Editorial UOC, 2007, pp. 70-71.

¹⁹ Cf. F. J. Abajo Olivares, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 521.

²⁰ Cf. *Ibid.*, p. 523.

²¹ Cf. *Idem*.

mación falsa acerca de su trabajo o de su persona. Cabe enfatizar que en Suecia, por ejemplo, el acoso laboral había propiciado entre el 10 y el 15 % del total de los suicidios registrados en el país.²² El *mobbing* suscitó tal inquietud, que en Francia e Italia se reguló penalmente mediante normas especiales, y en España hace apenas unos años se incluyó como tipo penal en el código de la materia.²³

Asimismo, la Organización Mundial de la Salud, con la colaboración de la OIT y otros organismos, publicó en 2002 un documento intitulado *Directrices marco para afrontar la violencia laboral en el sector salud*, acerca de la violencia sufrida por los trabajadores de dicho sector, ya que si bien ello aquejaba a todos las variedades y categorías de trabajadores, aquellos dedicados a la atención de la salud corrían un grave riesgo, porque padecían casi el 25 % del total de la violencia registrada en los centros de trabajo. El documento no era obligatorio, sino un referente para contribuir al desarrollo autónomo de otros instrumentos similares, orientados a las diferentes culturas, situaciones y necesidades. Estas directrices fijaron entre sus objetivos, respecto del lugar de trabajo: a) prevenir la violencia; b) determinar un tratamiento para atenderla; c) gestionar y mitigar sus consecuencias; d) proporcionar cuidado y apoyo a los trabajadores afectados, y e) atender la sostenibilidad de las iniciativas emprendidas.²⁴

Por otra parte, es importante considerar la existencia de convenios y tratados internacionales que resultan aplicables en la defensa de los derechos humanos del trabajador o la trabajadora que sufre acoso laboral. Entre éstos, se puede mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la “Convención de Belém do Pará”, así como algunos convenios de la OIT.²⁵

VI. Presencia del *moobing* en México

Nuestro país no ha sido ajeno al *mobbing*, pues éste ha estado presente en los más diversos escenarios laborales. En realidad, el fenómeno se ha percibido por años en las empresas del sector privado, así como en las instituciones pú-

²² Cf. *Idem*.

²³ En España, la protección del trabajador contra el acoso laboral se establece en la legislación del trabajo y en la contencioso-administrativa, por vía de la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. No obstante, hace apenas seis años se incluyó la figura del *mobbing* dentro del Título VII del Libro II del Código Penal, intitulado “De las torturas y otros delitos contra la integridad moral”, en el primer apartado del artículo 173. En dicho numeral se estableció una pena de seis meses a dos años de prisión, al que proporcione a otro un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral. La reforma penal, introducida por la LO 5/2010, del 22 de junio de ese año, agregó un nuevo párrafo a ese primer apartado, tipificando el delito de acoso laboral y sancionándolo con las penas antes referidas. Pese a ello, es importante destacar que son muy escasas las sentencias que se pueden encontrar al respecto del citado tipo penal. Cf. M. Martínez León *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 8, p. 6.

²⁴ Cf. Organización Mundial de la Salud, *Directrices marco para afrontar la violencia laboral en el sector salud*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo / Consejo Internacional de Enfermeras / Organización Mundial de la Salud / Internacional de Servicios Públicos, 2002, p. 2.

²⁵ Cf. F. J. Abajo Olivares, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 476.

blicas, afectando a los trabajadores en general y a los trabajadores al servicio del Estado, respectivamente. Se podría decir que no falta alguna persona, un conocido, que pueda referir alguna historia de acoso laboral, si no es que reseña su propia experiencia. En uno u otro espacio ocupacional, iniciativa privada o administración pública, no es raro saber de ambientes laborales dominados por la tensión y en los que un acosador o acosadores hacen objeto de una campaña de hostigamiento a algún trabajador, con la finalidad de que abandone su trabajo.

Sobre las cifras del *mobbing*, es de considerar los esfuerzos orientados a conocer en qué medida se encuentra presente este fenómeno en nuestro país. Al respecto, una encuesta realizada en 2012 por la OCC Mundial, a más de 2,000 participantes, señaló que el 51 % de los profesionistas mexicanos había sufrido algún tipo de *mobbing*, y que como modalidades del maltrato recibido se encontraban los rumores o calumnias, en un 30 %; el aislamiento o exclusión de la persona, en un 18.6 %; los insultos, en un 18.5 %; el ser ignorados o impedirles participar en los procesos de trabajo, en un 16.9 %, y el recibir amenazas, en un 11 %. Sobre si habían ejercido el *mobbing* en contra de otra persona, el 82.2 % señaló que nunca lo había hecho, sin embargo, el 16.9 % reconoció haberlo ejercido por lo menos en alguna ocasión y el 8 % aceptó practicarlo regularmente. Para el 70 % de los profesionistas encuestados, el *mobbing* es padecido en la misma proporción por ambos géneros, pese a que los estándares mundiales indican que es 2.5 veces más frecuente en contra de las mujeres. El 54 % sostuvo que el acoso laboral se presenta entre trabajadores del mismo nivel, mientras que el 46 % manifestó que proviene de un superior jerárquico. En el mundo, diversos estudios indican que aproximadamente un 15 % de los trabajadores han padecido *mobbing* en cierta intensidad, mientras que en México las cifras se hallan por debajo del promedio mundial, además de que no abunda información sobre el tema, sus consecuencias y formas de tratarlo. Finalmente, el 69.5 % de los encuestados señaló jamás haber escuchado el término *mobbing*.²⁶

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha elaborado por lo menos desde 2005, la Encuesta Nacional de Empleo (ENOE), de la que resulta anualmente el panorama nacional de las actividades laborales. Dicha encuesta incluye información acerca de los *Eventos de abandono de empleo*, considerando diferentes motivos, entre los que se encuentran: a) *porque el trabajador no podía responder a las exigencias del trabajo*; b) *porque quería independizarse*; c) *porque quería ganar más y/o superarse en el trabajo*; d) *por conflictos laborales o con sus superiores*; e) *porque las condiciones laborales se deterioraron o implicaban riesgos personales o de salud*, y f) *por discriminación o acoso*.

Si se observan las tres primeras variedades o rubros de abandono, incisos a), b) y c), éstas no guardan relación alguna con el acoso laboral. En cambio, las tres últimas, incisos d), e) y f), sí la tienen o eventualmente pueden tenerla. Cuando la salida del trabajador es con relación al inciso d) *por conflictos laborales o con sus superiores*, se pueden deprender casos de acoso laboral, aunque no

²⁶ Cf. "El *mobbing* afecta a más del 50 % de los empleados", en *CNN Expansión*, nota de Ivonne Vargas Hernández, publicada el 9 de agosto de 2012 (consultada el 7 septiembre de 2016). Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2012/08/08/mexicanos-sufren-bull-ying-en-el-trabajo>.

necesariamente, pues puede tratarse, por ejemplo, de una diferencia de opiniones en cuanto a métodos de trabajo, sin que medie violencia alguna. Respecto del abandono de empleo del inciso e) *porque las condiciones laborales se deterioraron o implicaban riesgos personales o de salud*, igualmente ello puede comprender una situación de *mobbing*, pero también puede deberse a cambios por una reestructuración o modificación de procedimientos y que de alguna manera impiden al trabajador que se desenvuelva satisfactoriamente —una readscripción; la designación de nuevos mandos; la absorción de la empresa por un corporativo, con el manejo de diferentes enfoques y metas; la ampliación del esquema de actividades de la organización, etcétera— o por cambios en el desempeño de la actividad misma —decremento del número de usuarios o clientes; surgimiento de otras empresas con el mismo giro; invasión del mercado por productos provenientes de otras economías, etcétera—. Por último, en el caso del abandono de trabajo atribuible al inciso f) *por discriminación o acoso*, éste si corresponde al escenario en que el trabajador es objeto de *mobbing*.

En la gráfica que aparece a continuación, se omitieron los primeros rubros que pueden conducir a un trabajador a dejar su ocupación y sólo aparecen los últimos tres. Con ello se proporciona una idea general acerca de la evolución del abandono de empleo relacionado con el acoso laboral, con cifras que comprenden de 2006 a 2016.²⁷

Trimestre/año	Total de casos de abandono de empleo	Por conflictos laborales o con sus superiores	Por deterioro de las condiciones laborales o riesgos personales o de salud	Por discriminación o acoso
Segundo del 2006	2'460,747	128,386	193,026	50,115
Segundo del 2007	2'658,409	155,842	218,225	57,175
Segundo del 2008	2'838,920	182,096	241,654	60,018
Primero del 2009	3'418,967	223,783	306,067	64,213
Primero del 2010	3'151,800	238,349	423,275	78,434
Primero del 2011	3'202,281	261,342	386,377	77,398
Primero del 2012	3'323,087	246,136	435,350	79,879
Primero del 2013	3'297,865	223,800	462,991	85,337
Primero del 2014	3'314,736	258,589	258,589	79,228
Primero del 2015	3'383,701	250,232	250,232	75,634
Primero del 2016	3,512,707	259,714	462,508	76,667

Coefficiente de variación: 18.291 %

Error estándar: 3'504.061

²⁷ Cf. INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, Conjunto de datos correspondiente a eventos de abandono de empleo*. México, INEGI (consultada el 28 de septiembre de 2016). Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_colores.asp?#REgreso&c=.

Como se puede apreciar, el año de menor abandono de empleo corresponde a 2006, con 2'460,747 casos, de los cuales 50,115 corresponden al rubro de discriminación o acoso. El año de mayor abandono de empleo es el de 2016, con 3'512,707 casos y en donde hubo 76,667 de acoso o discriminación. El año de mayor acoso y discriminación fue 2013, ya que de un total de 3'297,865 casos, 85,337 correspondieron a dicho motivo, lo que hace que el fenómeno oscile aproximadamente entre un 20 y un 25 % con relación a los totales que aparecen en la gráfica. Se puede considerar que las cifras son altas, sin embargo, es posible advertir que se necesita ahondar más en estas tareas, en afán de obtener un panorama más certero de la presencia del *mobbing* en el ámbito laboral mexicano.

1. El mobbing y la legislación

No existen datos remotos sobre el *mobbing* en la legislación mexicana, tomando en cuenta que la figura tiene muy pocos años de haber sido identificada como tal. No obstante, se debe recordar que a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se concibió el derecho del trabajo como un instrumento protector de la clase trabajadora, y en tal sentido, desde el vértice del propio artículo 123, se perfilaron disposiciones con las que se trató de nivelar los factores de la producción, capital y trabajo, para propiciar un vínculo en el que predominara el equilibrio y la justicia social como premisas de convivencia.

De esta suerte, para extender los alcances de dicho artículo, se vio la conveniencia de expedir la legislación secundaria que detallara su contenido. De esta manera, se promulgó la Ley Federal del Trabajo, en 1931; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1963; y la nueva Ley Federal del Trabajo, en 1970. En dichos cuerpos legales, como se ha señalado, no se encuentra ningún antecedente que se relacione con el acoso laboral, sin embargo, habría que señalar que en su texto presentaron algunas disposiciones orientadas a evitar situaciones de abuso, violencia y/o agresiones en la relación entre el patrón y los trabajadores, o en la correspondiente a éstos últimos.

A. En la Ley Federal del Trabajo de 1931

Por lo que corresponde a la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, ésta estableció en su artículo 111, fracción XIII, entre las obligaciones de los patrones, guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de mal trato de palabra u obra; en el artículo 12, fracción V, se prohibió a los patrones ejecutar cualquier acto que restringiera a los trabajadores los derechos otorgados por las leyes, y en la fracción VII, emplear el sistema de "poner en el índice" a los trabajadores que se separen o hubiesen sido separados del servicio, con el fin de que no se les volviera a dar ocupación.

En el artículo 121 se previno que el patrón podría rescindir el contrato de trabajo: fracción II, por incurrir el trabajador durante sus labores en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares, o en contra de los jefes de la oficina, del taller o la negociación; fracción III, por cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualesquiera de los actos enumerados en la fracción anterior,

si como consecuencia de ello fuera alterada la disciplina del lugar de trabajo; fracción IV, por cometer el trabajador, fuera del servicio, contra el patrón, sus familiares o jefes de taller, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si fueran de tal manera graves, que hicieran imposible el cumplimiento del contrato de trabajo; fracción V, por ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de éstas, en los edificios, obras, maquinarias, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, y fracción VII, por cometer el trabajador actos inmorales en el taller, establecimiento o lugar de trabajo.

El artículo 122 previno que el patrón que despidiera a un trabajador por alguna o algunas de las causas a que se refiere el artículo anterior, no habría de incurrir en responsabilidad. Y si posteriormente no fuera comprobada la causa del despido, el trabajador tendría derecho al pago de los salarios vencidos.

El artículo 123 prevenía la rescisión del contrato por parte del trabajador: fracción III, cuando incurrieran el patrón, sus familiares o dependientes, con el consentimiento o tolerancia de él, y dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, su cónyuge, padres, hijos o hermanos; fracción IV, por incurrir el patrón, sus familiares, obreros o dependientes autorizados o tolerados por él y fuera del servicio, en los actos a que se refiere la fracción anterior, si fueran de tal manera graves que hicieran imposible el cumplimiento del contrato de trabajo, y fracción V, por sufrir perjuicios causados maliciosamente por el patrón, en sus herramientas o útiles de trabajo.

B. En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Otro antecedente se encuentra en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada a iniciativa del presidente Adolfo López Mateos en 1963. A la fecha, sus artículos 46 y 46 Bis, incluyen disposiciones relacionadas con el acoso laboral. Así, el artículo 46 previno el cese del trabajador, aunque sólo puede ser por justa causa. Para que su nombramiento o designación deje de surtir efectos sin responsabilidad para el titular de la dependencia, se deben cumplir los presupuestos de la fracción V, inciso a), cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio, o inciso d), cuando el trabajador comete actos inmorales durante el trabajo. Si bien esta segunda causal resulta ambigua, ambas pueden corresponder el acoso laboral, en contra de otro trabajador o de un superior jerárquico.

Por su parte, el artículo 46 Bis, establece las cuestiones de procedimiento para las causales de la fracción V del artículo anterior: el superior de la oficina debe levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante sindical, en la que con toda precisión se asienten los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, y se firme por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical. También se previene que si a juicio del titular de la dependencia donde labora el trabajador, procede demandar ante el Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje. La terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda deberá acompañarse, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

C. En la Ley Federal del Trabajo de 1970

Posteriormente, cuando la Ley Federal del Trabajo se promulgó a iniciativa del presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1970, en su texto se consideró nuevamente al hostigamiento laboral y al acoso sexual, entre las faltas de probidad u honradez, que podrían derivar en una causa de rescisión de la relación laboral, sin responsabilidad para el trabajador. El artículo 51, fracción II, hacía consistir la figura en el hecho de que el patrón, sus familiares o su personal directivo o administrativo, incurriera dentro del servicio, en actos de violencia, amenazas, injurias, malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, cónyuge, padres, hijos o hermanos de éste. Además, el artículo 132, fracción VI, reiteraba para el patrón la obligación de guardar al trabajador la debida consideración, absteniéndose de maltratarle de palabra o de obra. El trabajador podía dar por concluida la relación con el patrón por las faltas cometidas por éste, por sus representantes o familiares, y por el quebrantamiento de la relación de trabajo, exigir el pago de la indemnización constitucional y prestaciones.²⁸

Es importante considerar asimismo el artículo 47 de la ley laboral, fracción II, que contempló la rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, de incurrir el trabajador durante sus labores en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, o en contra de clientes o proveedores del patrón, con la salvedad de los casos de provocación o defensa propia. Asimismo, en la fracción III, se previno que el trabajador realizara cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, contra cualquiera de sus compañeros, o que como consecuencia de ellos la disciplina del centro de trabajo se alterara, y por último, la fracción IV, previno que el trabajador cometiera fuera del servicio contra el patrón, sus familiares o personal directivo administrativo, alguno de los actos referidos en la fracción II, si fuesen de tal gravedad que hicieran imposible la relación de trabajo. Las disposiciones de este artículo se pueden relacionar con el *mobbing*, tanto en su modalidad ascendente descendente u horizontal.

D. En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 1 de febrero de 2007, fue el primer cuerpo normativo que abordó formalmente el fenómeno del *mobbing*, al incluir una mención específica al acoso o violencia laboral, si bien ello se realizó con perspectiva de género. Al respecto, aportó en su capítulo II, intitulado “De

²⁸ Cf. José Dávalos, *Acoso laboral*, Columna Pulso Político (consultada el 28 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://www.pulsopolitico.com.mx/category/columnas/jose-davalos/page/10/>.

la vida laboral y docente”, una definición de violencia laboral y docente, y otra en particular de la violencia laboral, en los siguientes términos:

Artículo 10. Violencia Laboral y Docente: Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad.

Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos, cuya suma produce el daño, además de incluir el abuso o el hostigamiento sexual.

Artículo 11. Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación, el impedimento de las mujeres de llevar a cabo el periodo de lactancia previsto en la ley y todo tipo de discriminación por condición de género.

Si bien se debe considerar que este último artículo sufrió una reforma, publicada en el *DOF* el 2 de abril de 2014, para incluir como forma de violencia laboral el impedimento de las mujeres de llevar a cabo el periodo de lactancia previsto en la ley.

E. En la Reforma laboral de 2012

Desde los años noventa, se anunció reiteradamente una reforma importante a la legislación laboral mexicana. Al concluir la administración del presidente Felipe Calderón, la llamada *Reforma laboral* de 2012 se publicó en el *DOF* del 30 de noviembre de ese año, incluyendo un extenso número de modificaciones a la Ley Federal del Trabajo. Corresponde mencionar los artículos cuya modificación o adición se relacionan con el acoso laboral o *mobbing*: por lo que atañe al artículo 2o., en éste se introdujo el concepto del trabajo digno o decente y la no discriminación a los trabajadores, incluyendo diversos supuestos, y en el artículo 3o. se señaló que el trabajo es un derecho y un deber social y que no podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores. Ambas disposiciones son importantes para el tema del *mobbing*, porque de ellas parten principios relacionados con la protección de los trabajadores y la no discriminación en el desarrollo de sus actividades.

Además, al adicionarse el artículo 3o. Bis, en su texto se incorporaron las definiciones del hostigamiento —con referencia al acoso laboral— y del acoso sexual, con la siguiente redacción:

Para efectos de esta Ley se entiende por:

- a) Hostigamiento, el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas; y
- b) Acoso sexual, una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

Cabe recalcar que la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo, que con carácter preferente envió el presidente Felipe Calderón al Poder Legislativo Federal, no incluía el artículo 3o. Bis, sino que éste surgió de las propuestas generadas durante el debate, ya que los legisladores consideraron que el hostigamiento y el acoso sexual no debían quedar a la interpretación, sino por el contrario, tenían que quedar definidos en el texto legal, en pro de una mayor certeza jurídica. De esta manera, ambas figuras fueron consideradas en el artículo 47, fracción VIII, como causal de rescisión de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón; en el artículo 51, fracción II, como causal de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador; en el artículo 133, fracción XII, en el que se prohibió a los patrones o sus representantes hostigar y/o acosar sexualmente a cualquier persona en el lugar de trabajo, y en la fracción XIII, que prohíbe la permisividad o tolerancia de estas mismas conductas en el centro de trabajo; en el artículo 135, fracción XI, que prohibió a los trabajadores acosar sexualmente a cualquier persona o realizar actos inmorales en los lugares de trabajo; y en el artículo 994, que previno una multa en su fracción VI, de 250 a 5,000 veces el salario mínimo general, para el patrón que realice actos de discriminación en el centro de trabajo; y para el que ejerza el hostigamiento sexual o que tolere o permita el acoso u hostigamiento sexual en contra de sus trabajadores.

La reforma laboral recibió diversas críticas. En específico, hubo quienes opinaron que la definición del hostigamiento en el artículo 3o. Bis, ofreció una conceptualización deficiente y vaga, con la que se contribuye a obstaculizar la comprensión del fenómeno, a dificultar el conocimiento de la figura en el ámbito laboral y a entorpecer su manejo ante los tribunales. Su redacción y la falta de explicación de sus características, hizo que dicha definición quedara en un plano de evidente ambigüedad.²⁹

F. Otros esfuerzos legislativos

De manera posterior a la *Reforma Laboral* de 2012, en el ámbito del Poder Legislativo hubo algunos intentos para modificar el concepto del *mobbing* en la ley laboral, o bien, incorporar la figura como tipo penal en el código respectivo. En el primer supuesto, una iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo, presentada en febrero de 2013 por los diputados Ricardo Monreal y Ricardo Mejía Berdeja, planteó definir como tal el acoso laboral o *mobbing*. En específico, se propuso adicionar al artículo 3o. Bis, un inciso c), para quedar de la siguiente manera:

Acoso Laboral o *Mobbing*, es una forma de violencia psicológica constituida por acciones negativas reiteradas y sostenidas de hostigamiento ejercidas sobre un trabajador por parte de un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato que perduran por un tiempo determinado y atentan contra la dignidad; ataque sistemático reiterado contra la autoestima de una persona en el trabajo para hacerla sentir excluida, maltratada o subvalorada, alterando su derecho al trabajo.

²⁹ Cf. Erick López Serrano, "La Suprema Corte ante el acoso laboral (*mobbing*)", *Nexos*. México, 21 de noviembre de 2013 (consultada el 8 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3396>.

Por lo que respecta al artículo 51, fracción II, se propuso añadir expresamente en su texto el “acoso laboral”, entre las causales de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador. Aunque lo anterior constituyó un buen esfuerzo para dotar al acoso laboral o *mobbing* de una mayor claridad, la propuesta finalmente no fructificó.³⁰

Más adelante, en marzo de 2014, en el Senado de la República se propuso incluir la figura del *mobbing* en el Código Penal Federal. En tal sentido, se planteó el cambio de denominación del capítulo Único del Título Tercero Bis, Discriminación, y la adición del Capítulo II, Acoso laboral, del propio Título Tercero Bis, con un nuevo artículo 149 Quáter. En dicho numeral se habría de establecer una multa de hasta 40 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a quien en el ámbito laboral ejerciera cualquier tipo de violencia, de forma recurrente o sistemática, sobre otra persona y le causare un perjuicio profesional o daño patrimonial o económico o sufrimiento psicológico o físico. Asimismo, en el segundo párrafo se dispuso que en casos de reincidencia, además de la multa mencionada, hubiera la destitución del cargo, empleo o comisión. Finalmente, en el tercer y último párrafo se previno que si el acosador fuese superior jerárquico de la víctima, además de la multa señalada en el primer párrafo, se le destituiría de su cargo, empleo o comisión desde el primer caso de aplicación. Esta iniciativa se aprobó en el Senado de la República por 91 votos en favor, pero luego de ser recibida por la legisladora para proseguir el proceso legislativo, por alguna razón ésta quedó inconclusa.³¹

De manera aún más reciente, noviembre de 2016, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados se aprobó una serie de reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con la finalidad de incluir en su texto el concepto del *mobbing* o acoso laboral, para considerar ese tipo de trato a los trabajadores como una violación a sus derechos. La propuesta, que propone reformar distintas disposiciones de ambas leyes, precisa que se entenderá como acoso laboral todo acto o comportamiento de violencia verbal, física o psicológica, así como las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la discriminación y la explotación, así como amedrentar emocional o intelectualmente. De igual forma, atentar contra la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad de las o los trabajadores,

³⁰ Cf. Cámara de Diputados, “Iniciativa que reforma los artículos 3 Bis y 51 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de Ricardo Monreal Ávila y suscrita por Ricardo Mejía Berdeja, diputados del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3718-VII, publicada el 28 de febrero de 2013, (consultada el 8 de septiembre de 2016). Disponible en: [http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta\(Anteriores/62/2013/feb/20130228-VII/Iniciativa 15.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta(Anteriores/62/2013/feb/20130228-VII/Iniciativa%2015.html).

³¹ Cf. “Aprueba Senado despedir jefes por acoso laboral”, *Milenio Diario*, nota de Jessica Corona, publicada el 11 de marzo de 2014 (consultada el 2 de agosto de 2016). Disponible en: http://www.milenio.com/politica/Aprueba-Senado-despedir-acoso-laboral_0_260374484.html. También se puede consultar el Boletín-307, *Aprueba el Senado sanciones al acoso laboral y sexual*, Senado de la República, martes 11 de marzo de 2014 (consultada el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/1816-boletin-1134-organiza-senado-foro-sobre-iniciativa-de-nueva-ley-de-amparo-.html>, así como en Cámara de Diputados, “Minutas... Con proyecto de Decreto, que reforma la denominación del Capítulo Único del Título Tercero Bis, y adiciona al Capítulo II del Título Tercero Bis y el Artículo 149 Quáter al Código Penal Federal”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 398-I, jueves 13 de marzo de 2014 (consultada el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/1816-boletin-1134-organiza-senado-foro-sobre-iniciativa-de-nueva-ley-de-amparo-.html>.

de manera evidente o discreta, realizado por cualquier persona de superior, inferior o igual jerarquía.³²

De acuerdo con las reformas, será causa de rescisión de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, el cometer acoso laboral contra cualquier persona en el establecimiento o centro laboral. En tanto, será sin responsabilidad para el trabajador cuando el responsable del acto sea el patrón, sus familiares o cualquiera de sus representantes. Enfatiza que quedará prohibido a los patrones o a sus representantes permitir o tolerar actos de acoso laboral en el sitio de trabajo, además de que se les impondrá una multa que va de 250 a 5,000 veces la Unidad de Medida y Actualización. El dictamen señala que, según la OIT, el acoso laboral es “cualquier incidente en el cual una persona es abusada, maltratada en circunstancias relacionadas con su trabajo. Estas situaciones pueden ser originadas por jefes, compañeros de trabajo y en cualquier nivel de organización”.³³

2. El mobbing y el Ejecutivo Federal

Independientemente de que un trabajador utilice las vías jurisdiccionales de la Juntas de Conciliación y Arbitraje para hacer valer las causales que la ley laboral establece, en cuanto al acoso laboral o *mobbing*, se debe recordar que en la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la atención de los asuntos relativos al ramo laboral. Con relación al *mobbing* o acoso laboral, es la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, órgano desconcentrado de dicha Secretaría, la autoridad facultada para atender este tipo de casos, ya que con base en los artículos 530 de la Ley Federal del Trabajo, y 5o., fracción III, 10, fracción II, y 27 al 31 de su Reglamento, puede proponer a las partes en la relación laboral, soluciones para el arreglo amistoso de sus conflictos, a través de sus procedimientos de conciliación.

No obstante, por lo que hace a las relaciones laborales del Poder Ejecutivo con sus trabajadores, es importante destacar que en los últimos años diversas dependencias han establecido una serie de protocolos para evitar la violencia en el trabajo, aunque han sido mayormente enfocadas a evitar situaciones de acoso sexual, manejado esto con perspectiva de género. Un ejemplo de ello es el Mecanismo de Intervención para la Atención de Casos de Violencia Laboral, de la Procuraduría Federal del Consumidor, realizado para atender en el ámbito administrativo, las quejas que se presenten por violación laboral y sus manifestaciones de hostigamiento y acoso sexual, a fin de castigar a los responsables a través de un Comité de Ética, aplicando las sanciones que contiene la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.³⁴

³² Cf. “Avalan reformas para castigar el acoso laboral”, *Excelsior*, Notimex, nota publicada el 2 de noviembre de 2016 (consultada el 7 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/02/1125817>.

³³ Cf. *Idem*.

³⁴ Cf. Procuraduría Federal del Consumidor, Mecanismo de intervención para la atención de casos de violencia laboral, sin fecha de publicación (consultada el 28 de septiembre de 2016). Disponible en: http://www.profeco.gob.mx/ventanasquery/equidad_laboral/MECANISMO_DE_INTERVENCION.pdf.

Es importante señalar que recientemente, el 14 de septiembre de 2016, el secretario de Gobernación puso en marcha el Protocolo para Prevenir el Hostigamiento y el Acoso en la Administración Pública Federal, que tiene como finalidad garantizar una vida libre de violencia en el servicio público y que constituye una herramienta para enfrentar actos que atenten contra la integridad física o psicológica de los trabajadores, así como un marco de referencia para identificar conductas y prácticas de hostigamiento.³⁵ Unos días después, el 30 de septiembre, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, presentó el Protocolo de Actuación Frente a Casos de Violencia Laboral, Hostigamiento y Acoso Sexual, dirigido a todas las empresas de la República Mexicana.³⁶

Lo anterior hace evidente que se están dando pasos importantes para erradicar la violencia laboral, tanto en las instituciones de la Administración Pública Federal, como en las empresas del sector productivo del país. Sin embargo, se tiene que señalar que bajo la perspectiva de género, la orientación que se ha dado a dichos protocolos es por cuanto a erradicar el acoso sexual, lo cual es plausible, sin que se deje de observar que ello separa estos esfuerzos en sentido estricto de la problemática del acoso laboral.

3. *El mobbing y la actividad jurisdiccional*

El Poder Judicial de la Federación ha contribuido a definir la figura del *mobbing* o acoso laboral, así como a fijar sus alcances. Al respecto, en 2014, emitió tres tesis con motivo de un caso de *mobbing* atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y que correspondió resolver a la Primera Sala, en las que se establecieron importantes criterios. Sin embargo, previamente, se debe referir un antecedente que tuvo lugar en septiembre de 2012, en el seno de la SCJN, al publicarse el Acuerdo General de Administración número III/2012, del 3 de julio de ese año, del Comité de Gobierno y Administración de la SCJN, mediante el cual se emitieron las *bases para investigar y sancionar el acoso laboral y el acoso sexual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

Con dicho acuerdo la SCJN, sentó las bases para atender este tipo de conductas al interior de su estructura institucional, considerando algunas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para aplicar sanciones a través de un procedimiento administrativo. En el artículo 2, apartado II, de dicho instrumento se estableció una definición de acoso laboral, en los siguientes términos:

Acoso laboral: Los actos o comportamientos, en un evento o en una serie de ellos, en el entorno del trabajo o con motivo de éste, con independencia de la relación

³⁵ Cf. "Presentan protocolo para prevenir acoso en Gobierno", en *24 Horas*, nota de Daniela Wuchauf, publicada el 15 de septiembre de 2016 (consultada el 28 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://www.24-horas.mx/presentan-protocolo-para-prevenir-acoso-en-gobierno/>. También se puede consultar "Segob lanza protocolo contra hostigamiento y acoso laboral", *Excelsior*, nota de Carlos Quiroz, publicada el 14 de septiembre de 2016 (consultada el 28 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/09/14/1116951>.

³⁶ Cf. "Presenta STPS protocolo ante casos de violencia laboral", *La Jornada*, nota de Carlos Arellano García, publicada el 30 de septiembre de 2016 (consultada el 6 de octubre de 2016). Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/09/30/presenta-stps-protocolo-ante-a-casos-de-violencia-laboral>.

jerárquica de las personas involucradas, que atenten contra la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad de las personas; entre otros, la provocación, presión, intimidación, exclusión, aislamiento, ridiculización, o ataques verbales o físicos, que pueden realizarse de forma evidente, sutil o discreta, y que ocasionan humillación, frustración, ofensa, miedo, incomodidad o estrés en la persona a la que se dirigen o en quienes lo presencian, con el resultado de que interfieren en el rendimiento laboral o generan un ambiente negativo de trabajo.³⁷

Como es posible apreciar, la definición de *mobbing* del Acuerdo General de Administración número III/2012 de la SCJN, resultó más completa que la contenida en el artículo 3o. Bis de la Ley Federal del Trabajo. Poco después, la Suprema Corte emitió las tres tesis ya referidas acerca del *mobbing*. En efecto, en febrero de 2014, la SCJN atrajo un amparo que se derivó de un juicio ordinario civil interpuesto por una trabajadora en contra de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Valle de Toluca, en el que demandó de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de México, el pago de una indemnización por concepto de la reparación del daño por acoso laboral, discriminación y marginación, derivado de la relación con su centro de trabajo, además de otras prestaciones.³⁸

Al respecto, el Juez Primero Civil y de Extinción de Dominio de Primera Instancia de Toluca, Estado de México, resolvió desestimar las pretensiones de la actora, pero inconforme con lo anterior, ésta interpuso un recurso de apelación ante la Segunda Sala Civil Regional de Toluca del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de México, el cual confirmó la sentencia recurrida.³⁹

Dicha resolución motivó que la actora presentara una demanda de amparo ante la Segunda Sala Civil de Toluca, Estado de México, de la cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, y que fue atraída por la SCJN. Fue la Primera Sala la que conoció del asunto y resolvió negar el amparo y la protección de la justicia federal a la quejosa, al no acreditar las conductas que configuran el acoso laboral, concluyendo que los conceptos de violación eran infundados.⁴⁰

En referencia al *mobbing*, la SCJN produjo tres tesis aisladas: una, en materia Civil, que estableció la carga probatoria para el demandante, cuando se pretenda la indemnización por daño moral en esta vía;⁴¹ otra, en materia Constitucional, en virtud de la cual la persona acosada cuenta con diversas vías para hacer efectivos sus derechos, según la pretensión que formule,⁴² y la tercera,

³⁷ *Idem.*

³⁸ Cf. Primera Sala de la SCJN, *Acoso laboral o mobbing. Reseña del amparo directo 47/2013*. México, SCJN, 2014 (Serie Reseñas Argumentativas) (consultada el 8 de septiembre de 2016). Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Resenas%20Argumentativas/res-JRCD-0047-13.pdf>.

³⁹ Cf. *Idem.*

⁴⁰ Cf. *Idem.*

⁴¹ Véase "ACOSO LABORAL (*MOBBING*). CARGA PROBATORIA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL EN LA VÍA CIVIL". Décima Época, Registro 2006 868, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, Materia Civil, Tesis; CCLI/2014 (10a.), p. 137, Tesis Aislada.

⁴² Véase "ACOSO LABORAL (*MOBBING*). LA PERSONA ACOSADA CUENTA CON DIVERSAS VÍAS PARA HACER EFECTIVOS SUS DERECHOS, SEGÚN LA PRETENSIÓN QUE FORMULE". Décima Época, Registro 2006 869, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, Materia Constitucional, Tesis; CCL/2014 (10ª), p. 138, Tesis Aislada.

en materia Laboral, en cuanto a establecer la noción de la figura y su tipología. Precisamente en esta última tesis, la Primera Sala fijó los alcances del *mobbing*, de la siguiente forma:

El acoso laboral (*mobbing*) es una conducta que se presenta dentro de una relación laboral, con el objetivo de intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir; se presenta, sistemáticamente, a partir de una serie de actos o comportamientos hostiles hacia uno de los integrantes de la relación laboral, de forma que un acto aislado no puede constituir acoso, ante la falta de continuidad en la agresión en contra de algún empleado o del jefe mismo; la dinámica en la conducta hostil varía, pues puede llevarse mediante la exclusión total de cualquier labor asignada a la víctima, las agresiones verbales contra su persona, hasta una excesiva carga en los trabajos que ha de desempeñar, todo con el fin de mermar su autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad, lo cual agravia por la vulnerabilidad del sujetos pasivo de la que parte. Ahora bien, en cuanto a su tipología, ésta se presenta en tres niveles, según quien adopte el papel de sujeto activo: a) horizontal, cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre compañeros del ambiente de trabajo, es decir, activo y pasivo ocupan un nivel similar en la jerarquía ocupacional; b) vertical descendente, el que sucede cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos de jerarquía o superioridad respecto de la víctima; y, c) vertical ascendente, éste ocurre con menor frecuencia y se refiere al hostigamiento que se realiza entre quienes ocupan puestos subalternos respecto del jefe victimizado.⁴³

4. El *mobbing* y el Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Al crearse la CNDH, en 1990, su Reglamento Interno estableció en el artículo 4o., que no era competente para conocer de asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales. Poco después, la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 28 de enero de 1992, incluyó a la CNDH y a las comisiones de las entidades federativas en el apartado B del artículo 102. Sin embargo, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y su Reglamento, publicados en el mismo medio, el 29 de junio y el 12 de noviembre de ese mismo año, respectivamente, reiteraron la restricción del *Ombudsman* para conocer dichas materias.⁴⁴

En específico, se consideró que la CNDH no debía conocer asuntos laborales por ser conflictos entre trabajador y patrón, sindicato y patrón, o bien intergremiales, sin implicar violaciones a los derechos humanos, y que no debía sustituir en sus tareas jurisdiccionales a los tribunales del trabajo, ni a los que revisaren sus resoluciones. Sin embargo, al menos en teoría, el *Ombudsman*

⁴³ Véase "ACOSO LABORAL (*MOBBING*). SU NOCIÓN Y TIPOLOGÍA". Décima Época, Registro 2006 870, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, Materia Laboral, Tesis; CCLII/2014 (10a.), p. 138, Tesis Aislada.

⁴⁴ Cf. Víctor M. Martínez Bullé Goyri, "La reforma al artículo 102, apartado "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 284-285.

era competente cuando en un conflicto laboral participara una autoridad administrativa, mediante actos posiblemente violatorios de derechos humanos.⁴⁵

La doctrina produjo algunas opiniones en favor de la competencia del *Ombudsman* en materia laboral, como la de José Dávalos, quien no hallaba razones suficientes para que la CNDH dejara de conocer quejas relativas a los derechos de los trabajadores. En tal sentido, planteó algunas hipótesis de actuación del *Ombudsman*, además de juzgar pertinente su intervención cuando los derechos laborales no fueran defendidos por sus titulares ante los tribunales laborales, ya fuera por falta de conocimientos o de recursos económicos.⁴⁶

La reforma constitucional de 1999 fue trascendente, pues convirtió a la CNDH en Organismo Constitucional Autónomo, pero la disposición que le impedía conocer asuntos laborales prevaleció: a) por ser conflictos entre particulares y b) por ser asuntos del conocimiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje, la que resolvía mediante actos jurisdiccionales, que a su vez se podían impugnar a través del juicio de amparo.⁴⁷

No obstante, el 10 de junio de 2011, se publicó en el *DOF* la reforma constitucional de derechos humanos, considerada la más significativa en la materia y que, entre otras muchas modificaciones, eliminó la restricción del *Ombudsman* para conocer de asuntos laborales. Posteriormente, el 15 de junio de 2012, en el *DOF* se publicó el decreto del H. Congreso de la Unión, en virtud del cual reformó y adicionó la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que eliminó la limitante del número de visitadores generales que era de cinco, abriendo la posibilidad de que el *Ombudsman* contara con las visitadurías que estimara necesarias, lo que derivó en la creación de la Sexta Visitaduría General. Más tarde, el 10 de julio de 2012, un acuerdo del Consejo Consultivo reformó el Reglamento Interno, con lo que la Sexta Visitaduría General quedó incorporada a la estructura de la CNDH. Entre sus atribuciones se estableció la de atender las quejas derivadas de presuntos hechos violatorios de los derechos humanos en materia laboral, en los que pudieran incurrir los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones. En esta tesitura, a la Sexta Visitaduría le ha correspondido atender las quejas de los trabajadores de diversas instituciones públicas interpuestas con motivo de acoso laboral o *mobbing*, muchas de las cuales han trascendido a la opinión pública.⁴⁸

⁴⁵ Cf. Jorge Fernández Ruiz, "Derechos humanos y *Ombudsman* en México", *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. México, UNAM, 1994, p. 127.

⁴⁶ Cf. J. Dávalos, "El humanismo en el trabajo frente al desenfreno de las fuerzas económicas internacionales," *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. México, núm. 2, junio de 1998, pp. 72-73.

⁴⁷ Cf. V. M. Martínez Bullé Goyri, *op. cit.*, *supra* nota 44, p. 289.

⁴⁸ Cf. "Ordena CNDH investigar maltrato laboral en Comunicación Social de la Secretaría de Salud", *Demócrata Norte de México*, nota de Jenaro Villamil, publicada el 17 de julio de 2013 (consultada el 8 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://democratanortedemexico.blogspot.mx/2013/07/ordena-cndh-investigar-maltrato-laboral.html>. También se puede consultar: "Denuncian acoso laboral en delegación del IMSS en Puebla", *Uno TV*, nota de Genaro Zepeda, publicada el 4 de noviembre de 2014 (consultada el 19 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://www.unotv.com/noticias/estados/oriente/denuncian-acoso-laboral-en-delegacion-del-imss-en-puebla-219616/>; "Actuaria de la SNPS denuncia acoso laboral ante CNDH", *Proceso*, nota de Gloria Leticia Díaz, publicada el 11 de noviembre de 2015 (consultada el 19 de septiembre de 2016). Disponible en <http://proceso.com.mx/420484/actuaria-de-la-snps-denuncia-acoso-laboral-ante-cndeh>; y "Pide CNDH investigar al INAH denuncia por acoso laboral en el Museo de la Alhóndiga", *Zona Franca*, nota publicada el 16 de mayo de 2016 (consultada el 19 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://zonafranca.mx/cndh-inah-denuncia-acoso-laboral-museo-la-alhondiga/>.

Cabe añadir que en su más reciente Informe Anual, al analizar la situación de los derechos laborales y sociales, la CNDH reconoce que si bien ha habido esfuerzos por mejorar el panorama laboral y de seguridad social del país, persisten factores que interfieren en el disfrute de este tipo de derechos humanos, por lo que, considerando la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015, incluye las cifras del deterioro de la calidad de la mayor parte de los empleos. Pero lo más importante, desde el punto de vista del presente estudio, es que la CNDH ha identificado que los trabajadores en activo siguen resintiendo situaciones negativas en su ámbito laboral, tales como la discriminación, el *mobbing* y el acoso.⁴⁹

VII. Consideraciones generales

En el presente artículo se ha hecho una aproximación al *mobbing* o acoso laboral, como uno de los fenómenos que en la actualidad afectan de una u otra forma, los derechos de quienes intervienen en las relaciones laborales, pero sobre todo de los trabajadores, por cuanto a que en mayor medida son los afectados en sus derechos humanos laborales, así como en otro tipo de derechos interdependientes de los primeros.

En las páginas que anteceden se ha podido ver al *mobbing* o acoso laboral como un fenómeno que siempre ha estado presente en los escenarios laborales de toda especie, y que sin embargo no fue sino hasta años muy recientes, con la globalización, que comenzó a identificarse y a llamar de manera más acentuada la atención de los estudiosos, de las autoridades y de la opinión pública, por esa dinámica de violencia en la que una persona en su centro de trabajo es intimidada, opacada, aplanada, amedrentada o consumida emocional o intelectualmente, con miras a excluirla de la institución o de la empresa.

Si bien el *mobbing* causó en otras latitudes y por parte de organismos internacionales tan importantes como la OIT y la OMS, altos grados de preocupación, en México apenas tiene poco tiempo de que es objeto de reflexión y de estudio. Sin embargo, habría que señalar que en los últimos años se han generado cambios en la legislación laboral y en el enfoque de las actividades de las instituciones del Poder Ejecutivo, así como algunos criterios emitidos por la Primera Sala de la SCJN, y que con todo ello se ha contribuido a afrontar de una manera más seria y firme la presencia de dicho fenómeno.

Pese a esto, es muy factible que falte trabajar aún más en el estudio del *mobbing*. Al respecto podríamos esbozar alguna reflexión para cuestionar, por ejem-

⁴⁹ El documento refiere que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015, en México existen 50.7 millones de personas ocupadas económicamente, de las cuales 33.4 millones (67 %) son trabajadoras y trabajadores subordinados y remunerados. De este total, el 56 % no tiene prestaciones y cerca de uno de cada cuatro trabajadores declara laborar más de 48 horas a la semana. Lo anterior pone de manifiesto que existe una baja calidad de la mayor parte de los empleos ocupados.

Asimismo, resalta que tan sólo el 55 % de los trabajadores subordinados y remunerados cuenta con un contrato escrito, lo que implica que cerca de la mitad no tienen certeza respecto de sus condiciones de trabajo. Ello pone de relieve lo poco extendida que se encuentra en el país la práctica de dar mayor formalidad y estabilidad a la relación laboral. Cf. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe anual de actividades de la CNDH, 2015* (consultado el 1 de noviembre de 2016). Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/>.

plo, esa medida manejada por quienes lo han tratado, por lo que se refiere a que para ser considerado como tal, debe acontecer por lo menos una vez a la semana, por espacio de seis meses, lo que conlleva a plantear la duda razonable sobre la posible existencia de una víctima que incluso llegue a quitarse la vida por haber padecido *mobbing*, pero que sólo lo experimentó por cuatro meses.

Otro aspecto que, en nuestra opinión, también tendría que trabajarse de una manera más minuciosa, es respecto del volumen de incidencia del fenómeno en los ámbitos laborales, pues tal vez los números con los que hasta la fecha se cuenta, no resulten tan claros, por lo que probablemente se precise la elaboración de tareas estadísticas que reflejen con mayor nitidez la realidad del acoso laboral en el ámbito nacional. Al margen de escudriñar otras vertientes en el estudio de esta compleja problemática, podría adelantarse algún criterio en el sentido de buscar una mejor definición en la legislación laboral, a fin de que el *mobbing* o acoso laboral sea con mayor efectividad identificado, regulado y combatido, además de que se especifique un aspecto tan delicado como lo es el de la reparación del daño a la víctima.

Finalmente, pensamos que con relación a la pertinencia de introducirlo en la legislación penal mexicana, habría sus reservas al respecto, tomando como referente el caso de España, en el que no obstante habersele convertido en un tipo penal en toda forma, ello no ha garantizado que se pueda —con toda la eficacia procesal— llevar con éxito ante los tribunales de la materia. En todo caso, se vería con más simpatía que el *mobbing* quedara definido de una manera más precisa en la legislación laboral, como se dejó asentado en líneas anteriores, y que además se instrumentara una penetrante campaña de concientización tendente a modificar la mentalidad y la conducta de quienes participan en una relación de trabajo, patrones, jefes o superiores y trabajadores. Al respecto, mucho podrían contribuir a esta causa, por una parte, la inclusión de esta temática en los programas de estudio de los niveles de educación primaria, secundaria y de bachillerato, y por la otra, los programas que el propio Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos pudiera implementar. No obstante, es indispensable la participación de las autoridades educativas y laborales, así como la de los organismos empresariales, los sindicatos y asociaciones de trabajadores, y del conjunto de la sociedad, ya que por sus características, muchas de las causas y orígenes del acoso laboral o *mobbing* se encuentran en los complicados ámbitos social y cultural.

Hacia un Tribunal de Cuentas. Una nueva reforma constitucional para reforzar las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación

Susana Méndez Arellano *

Aprobado para su publicación
el 24 de octubre de 2016.

RESUMEN: Para fortalecer la rendición de cuentas y la fiscalización se propone la creación de un Tribunal de Cuentas con funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales, que cuente con facultades para sancionar directamente a los responsables del manejo indebido de los recursos públicos y asegurar que se evite la recurrencia de las irregularidades. Se pretende que contribuya al combate de la corrupción, propicie un adecuado destino y ejercicio del gasto público y promueva una cultura de rendición de cuentas que son factores indispensables en las democracias actuales, lo cual impacta en el cumplimiento de los derechos fundamentales, en específico, de los derechos económicos, sociales y culturales.

ABSTRACT: *In order to strengthen accountability and superior auditing, it is proposed to create a Court of Auditors with audit and jurisdictional functions, which has the authority to directly sanction those responsible for the mismanagement of public resources and to ensure avoid the recurrence of irregularities. It is intended to contribute to the fight against corruption, foster a proper destination and exercise of public spending and promote a culture of accountability that are indispensable factors in the current democracies, which impacts on the fulfillment of the fundamental rights, specifically, of economic, social and cultural rights.*

SUMARIO: Introducción. I. Relación de los derechos económicos, sociales y culturales con el ejercicio del gasto público. II. El control externo. III. La rendición de cuentas. IV. Funciones del Tribunal de Cuentas. V. Aspectos relevantes de la reforma constitucional de 2015. VI. Conclusiones.

Introducción

La función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) es fundamental para vigilar el debido ejercicio del gasto público y prevenir o corregir los problemas de corrupción. Por ello, su actuación se debe orientar a propiciar una mejora constante de la administración.

Es recurrente que los responsables del ejercicio del gasto público no lo ejercen atendiendo a principios de economía, eficiencia y eficacia, lo cual, impacta

* Investigadora en formación en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

negativamente en el desarrollo de un país, y genera desaliento y desconfianza en la población. Además, incide en el cumplimiento de los derechos humanos, específicamente de los derechos económicos, sociales y culturales.

Si a lo anterior se añade, que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), carece de facultades suficientes para sancionar directamente a los responsables de actos irregulares en el ejercicio del gasto público, y que es un órgano que no cuenta con la suficiente autonomía e independencia, su actuación no puede combatir efectivamente la corrupción, ni propiciar una mejor programación, destino y ejercicio de los recursos públicos.

En México existe regulación específica en materia de derechos fundamentales; transparencia y acceso a la información pública; rendición de cuentas, así como sistemas para fincar responsabilidades a los servidores públicos, que indebidamente ejercen el presupuesto público, los cuales sin duda son elementos fundamentales en un estado de derecho; sin embargo, no han sido suficientes para disminuir la corrupción, ni la EFS ha demostrado ser eficaz para evitar la recurrencia de irregularidades.

Atribuimos que parte de su ineficacia, se debe a que no cuenta con facultades suficientes para sancionar a los responsables del indebido ejercicio del gasto, a diferencia de la EFS de España, que adopta un modelo de Tribunal de Cuentas (TCu) y tiene una doble función, la de fiscalización y la jurisdiccional; esta última, se realiza a través de la jurisdicción contable, que consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren quienes tengan a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos. La Auditoría Superior de la Federación no sanciona directamente a los responsables, lo cual es necesario para evitar en el ejercicio del gasto actos irregulares y lograr el uso racional de los recursos públicos.

Por ello, se propone adoptar el modelo del TCu que funciona en España, lo que le permitirá ejercer acciones directamente, tanto en materia de supervisión de recursos como para asegurar que se evite la recurrencia de las irregularidades y, en consecuencia, propiciar el ejercicio eficaz del gasto público, que redunde en un mejor nivel de vida para los mexicanos.

Para tal efecto se realiza un breve análisis de la relación de los derechos económicos, sociales y culturales con el ejercicio del gasto público; del control externo que ejercen el Tribunal de Cuentas en España y la Auditoría Superior de la Federación en México; de la rendición de cuentas; de las funciones del Tribunal de Cuentas; de los aspectos relevantes de la reforma constitucional de 2015 y conclusiones.

I. Relación de los derechos económicos, sociales y culturales con el ejercicio del gasto público

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), es un tema pendiente en nuestro país. Actualmente, diversos sectores de la población viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, además de que existen marcadas condiciones de desigualdad, que evidencian su incumplimiento.

No obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra diversos derechos de carácter económico y social, tales como la vi-

vienda, la alimentación, el trabajo, la seguridad social, la salud y la educación, entre otros, el Estado no cuenta con recursos para hacer efectivos dichos derechos. Por ello consideramos que existe un vínculo muy cercano entre los DESC y el debido ejercicio del gasto público; en virtud de que si se realiza una debida planeación del gasto y se cumplen debidamente los programas sociales, como consecuencia se obtendrá un mejor nivel de vida para la población.

Los DESC se reconocieron por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1966, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual entró en vigor en 1976 y al cual se adhirió nuestro país en 1981.

En el artículo 10 del PIDESC se establece el reconocimiento del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vivienda y vestido adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia y establece la obligación de los Estados Partes de tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.

Para que el Estado mexicano esté en posibilidad de cumplir con la obligación citada, es necesario que se asignen recursos públicos a programas sociales y que los programas cumplan cabalmente los objetivos planteados.

Chavez Presa, al realizar el cuestionamiento de la relación de la hacienda pública con los derechos humanos afirma lo siguiente: “La atención de los derechos humanos, por parte de los gobiernos, implica que éstos sean considerados, implícita o explícitamente, en las políticas públicas nacionales; que se les asignen fondos a través de los presupuestos, y que se financien con recursos fiscales”.¹

Es de hacer notar que concluye su análisis confirmando su hipótesis de que la hacienda pública tiene mucho que ver con los derechos humanos y viceversa, y que los países que cuentan con haciendas públicas sólidas se encuentran en mejores posibilidades de atender los DESC, que los que no.

Existe un gran reclamo social respecto a la forma en que se ejerce el gasto público, debe considerarse que el ingreso proviene de los contribuyentes, con lo cual se conforma el presupuesto de egresos de la federación anualmente. Por ello, resulta indispensable una debida planeación y un eficaz ejercicio del gasto para que impacte en un mejor nivel de vida de la población.

Para evaluar el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de los objetivos de los programas se requiere de una entidad de fiscalización superior dotada de funciones suficientes para sancionar las violaciones a las disposiciones legales, el desvío de recursos y los actos de corrupción.

De ahí la importancia del control externo que ejercen en España el Tribunal de Cuentas y en México la Auditoría Superior de la Federación, que se encargan de revisar las cuentas del Gobierno.

En la actualidad observamos crisis de eficiencia en las instituciones pública; crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, así como crisis de legitimidad, lo cual incrementa las demandas ciudadanas para saber el desempeño de

¹ Jorge A. Chávez Presa, “La hacienda pública y los derechos humanos”, en Luis Orcí Gándara y Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri (coords.), *Los derechos económicos, sociales y culturales Hacia una cultura de bienestar*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, p. 134.

las administraciones públicas y este aspecto retoma importancia el control que ejerce el Poder Legislativo respecto de los actos del Ejecutivo.

II. El control externo

España adopta como forma política de Estado la Monarquía parlamentaria y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1.1 y 1.3 de su Constitución, se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Los sistemas actuales de control de los Estados democráticos sociales de derecho, se basan en los principios de la división de poderes. La teoría de la división de poderes pretende en términos generales, realizar un cierto equilibrio de los mismos dentro del Estado, de forma tal que no puedan ser utilizados abusiva y abrumadoramente en perjuicio de los ciudadanos, en detrimento de sus libertades individuales.²

La discusión del tema reporta su origen en los planteamientos de Locke y Montesquieu, en especial en su teoría de la separación de poderes y de los balances y contrapesos que deben existir en el ejercicio de las funciones de poder.

Dentro del principio clásico de la división de poderes, se puede hablar de un control legislativo, administrativo y judicial o jurisdiccional, en los cuales se ordena al control en tres rubros, que coinciden con los órganos constitutivos del Estado.

Damsky, aporta un significado moderno del control, como un derecho y por tanto una manifestación de la capacidad de fiscalización de los gobernados sobre los gobernantes, para garantizar que gobierne la mayoría y evitar la consecuente tiranía de esa mayoría.³

De forma aproximada, puede definirse como la comprobación de que se ha cumplido lo mandado. En un sentido amplio, es todo poder de dominio sobre una persona o actividad, que incluye como órganos de control a los propios poderes legislativos en el ejercicio de sus facultades normativas, hacia las instituciones gubernativas en el ejercicio de recursos públicos o manejo de programas y toma de decisiones.

Por otra parte, de acuerdo al Manual Latinoamericano de Auditoría, el control externo comprende: “el conjunto de procedimientos, medidas y métodos coordinados, aplicados por el Organismo Superior de Control y por las sociedades o firmas privadas de auditoría debidamente designadas y contratadas a través de técnicas modernas de auditoría, con el fin de: 1) verificar, evaluar y dar fe sobre la situación financiera, los resultados de las operaciones, el cumplimiento con las disposiciones legales y el logro de las metas y objetivos programados, con el máximo grado de eficiencia, efectividad y economía en la utilización y salvaguardia de los recursos humanos, materiales y financieros, 2) emitir recomen-

² Ramón Martín Mateo, *Manual de derecho administrativo*. 24a. ed. Pamplona, Aranzadi, 2005, p. 36.

³ Isaac Augusto Damsky, “El control público en la internacionalización de los ordenamientos jurídicos, aproximación a la crisis y transformación del control”, en Germán Cisneros Farías *et al.* (coords.) *Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, 2007, p. 149.

daciones para mejorar las operaciones, actividades y transacciones que se consideren necesarias”.⁴

La institución representativa del control externo en España, es el Tribunal de Cuentas, quien fiscaliza las cuentas y la gestión económica del Estado. Éste, a pesar de ser un órgano autónomo, depende directamente del Parlamento o está vinculado a él, y tiene la obligación de presentarle un informe anual donde se señalen las posibles infracciones o irregularidades en que se hubiese incurrido; asimismo, puede determinar responsabilidades. Este órgano existe en varios países, incluso en el contexto de la Unión Europea, es considerado como su quinta institución, a partir de 1992, en el Tratado de Maastricht.

En México, el control externo se ejerce por la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico de la Cámara de Diputados, quien se encarga de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

III. La rendición de cuentas

Uno de los fundamentos históricos de la rendición de cuentas lo encontramos en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,⁵ en la cual se estableció en el artículo 14 que (“los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o por medio de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo y determinar las cuotas, la base tributaria, la recaudación y la duración de dicha contribución”), y en el artículo 15, consagra el derecho social de los ciudadanos de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración.

La rendición de cuentas es una tarea obligatoria, los servidores públicos deben entender y aceptar que tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos que son de ella. En este sentido, es fundamental que la administración del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, esté sujeta a mecanismos de fiscalización para verificar e informar a los ciudadanos, si los recursos públicos fueron utilizados conforme a su mandato, de manera honesta y transparente y que se responsabilice a los servidores públicos por los actos ilícitos que cometan y estén, sin distinciones, sujetos a las sanciones que imponga la ley.

Con lo anterior, se contribuye al combate de la corrupción y se propicia un adecuado destino y ejercicio del gasto público, lo cual impacta en el cumplimiento de los derechos fundamentales, en específico, de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

⁴ Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, *Manual latinoamericano de auditoría profesional en el sector público*. Bogotá, 1977, p. 114.

⁵ Conviene destacar el contenido de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que expresa “los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre”, en *Instrumentos internacionales de derechos humanos*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.

De acuerdo a datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo la corrupción “impacta negativamente sobre el desarrollo de un país en su conjunto, además de la legitimidad de los gobiernos y las élites gobernantes”.⁶

Debido a los altos índices de corrupción en México, en el mes de mayo del 2015, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional, para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, entre otros, para combatirla e impulsar reformas para aplicar sanciones con mayor rigor por el mal uso del gasto público, así como para otorgar mayores atribuciones a la ASF. Para la operación del sistema, aún está pendiente que el Congreso de la Unión expida las leyes secundarias; sin embargo, estimamos que la reforma es insuficiente, toda vez que no se le otorgó a la ASF la fuerza necesaria en materia de sanciones.

La reforma propone una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno con tareas de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción, así como con la fiscalización y control de recursos públicos. Previo a la reforma, se generó la expectativa de que el Congreso transformaría a la ASF, en un Tribunal de Cuentas, porque existieron propuestas al respecto; no obstante, lo que ocurrió es que en materia de sanciones derivadas de la fiscalización se limitaron sus funciones, ya que se asignarán al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que será un organismo constitucionalmente autónomo. La tan ansiada autonomía, que en nuestra opinión requiere la ASF, no se logró.

Estimamos que era más simple la reforma, con tan solo dotar de mayores facultades a la ASF, que crear a un nuevo ente autónomo. México cuenta con diversos organismos autónomos, uno muy importante y necesario es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, misma que tiene por objeto esencial, la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; que requiere ser autónomo de los tres poderes, para obtener y garantizar mejores resultados. Lo cual no se justifica en el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, porque su operación implicará asignar mayor cantidad de recursos públicos, para conocer de las acciones legales que promueve la ASF. Significaría un ahorro presupuestal considerable que las acciones las ejecutara directamente la ASF.

La revisión del gasto público requiere que se realice a través de un órgano con plena independencia y dotado de la autonomía necesaria para aplicar directamente las sanciones a los servidores públicos y terceros involucrados. Si el Congreso le otorga mayores atribuciones a la ASF en dicha materia, garantizaría su eficacia, toda vez que tendría suficiente fuerza legal para sancionar directamente a los responsables y no dejarlo como hasta hoy, a criterio de alguna dependencia del Ejecutivo Federal o bien, del nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Además, que como ya hemos señalado será más costoso y no resuelve la problemática de la ASF.

⁶ En la comunidad de naciones unidas, un gobierno se considera “bueno y democrático” en la medida en que las instituciones y procesos de cada país sean transparentes, promuevan la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero. La mayor amenaza para un buen gobierno viene de la corrupción, la violencia y la pobreza, todo lo cual debilita la transparencia, la seguridad, la participación y las libertades fundamentales.

La administración, manejo y custodia del ingreso y gasto deben realizarse cumpliendo la normatividad aplicable. Si los servidores públicos son llamados a cuentas y su desempeño es evaluado por una entidad de fiscalización superior dotada de la suficiente fuerza y autonomía, tendrán mucho mayor cuidado en su actuación, apego a la legalidad y al cumplimiento de los programas.

En México, no obstante que cuenta con una entidad fiscalizadora muy antigua,⁷ ésta no ha sido totalmente eficaz en el combate a la corrupción, toda vez que aún se encuentra en las listas de los países con mayor índice de corrupción. Ello se debe en parte, a que no ha alcanzado la autonomía suficiente, sobre todo, en la aplicación de sanciones que derivan de la revisión al ejercicio del gasto público, que hasta hoy se promueven ante dependencias del Ejecutivo Federal; en el caso específico del fincamiento de responsabilidades administrativas, queda a juicio de la Secretaría de la Función Pública, que es la que discrecionalmente decide si procede o no la sanción administrativa. Está demostrado que si una EFS carece de facultades suficientes para sancionar directamente a los responsables de actos irregulares en el ejercicio del gasto público, no se puede combatir efectivamente la corrupción y propiciar una mejor programación y destino de los recursos públicos.

Las acciones legales que ejerce actualmente la ASF derivadas de la revisión de la cuenta pública, son recomendaciones, pliegos de observaciones, así como el fincamiento de responsabilidad resarcitoria. Promueve ante la Secretaría de la Función Pública, el fincamiento de responsabilidades administrativas y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y solicita también, hacer efectivos los créditos fiscales determinados en la responsabilidad resarcitoria, lo cual se efectúa mediante el procedimiento administrativo de ejecución, ya que hasta hoy la ASF no cuenta con total independencia para actuar al margen de la instancia ejecutiva.

Es indudable, que cuando algún servidor público maneja discrecionalmente los recursos económicos que debieran garantizar el bienestar de la población y el desarrollo económico del país, se debe incoar un procedimiento disciplinario que garantice que éste se efectúe con estricto rigor técnico, en virtud de que en múltiples ocasiones los servidores públicos impugnan la resolución en la que se determina la sanción administrativa por violaciones al procedimiento y obtienen sentencia favorable, lo que genera impunidad por violaciones de forma. Ello sin duda, genera entre la población una percepción de desconfianza y complicidad hacia la actuación de las autoridades de los tres Poderes.

IV. Funciones del Tribunal de Cuentas

Del contenido del artículo 136 de la Constitución española se desprende que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público; tiene la obligación de comunicar a las Cortes Generales las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido, y otorga a los miembros del Tribunal de

⁷ En el siglo XVII se crean en la Nueva España los Tribunales de Cuentas, a través de las Ordenanzas del 24 de agosto, emitidas por Felipe III.

Cuentas la misma independencia e inamovilidad y se someten a las mismas incompatibilidades que los Jueces. En consecuencia un mismo órgano, cuenta con una dualidad de funciones, la fiscalizadora y la jurisdiccional. Al otorgarle independencia, inamovilidad, y someterlo a las mismas incompatibilidades de los Jueces, se equipara a los integrantes del Poder Judicial.

Sáinz de Bujanda, afirma que en el panorama del derecho comparado se encuentra siempre una preocupación por fijar la naturaleza de los Tribunales de Cuentas y que la naturaleza atribuida a estos organismos depende fundamentalmente de las funciones que se les encomienden. “De ahí concluye, que usualmente se les haya calificado de órgano político y [...] en los países en que está dotado de funciones jurisdiccionales se le califica de Tribunal Administrativo”.⁸

La Ley Orgánica del TCu le atribuye dos funciones, una fiscalizadora y otra jurisdiccional. La primera que es la relevante para los efectos que nos ocupan, consiste en la fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público. Dicha función debe referirse al sometimiento de esa actividad a los principios de legalidad, eficiencia y economía y se ejercerá con relación a la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos. Además corresponde al Tribunal la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas del Sector Público percibidas por personas físicas y jurídicas y, desde junio de 1985 y julio de 1987, respectivamente, la fiscalización de los gastos electorales y de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, ésta última atribución se distingue del caso de México, en el cual la Auditoría Superior no cuenta con dichas facultades, ya que las mismas se confieren al Instituto Nacional Electoral.

Ciriaco de Vicente Martín, al referirse al carácter consuntivo del Tribunal de Cuentas señala lo siguiente: “este carácter consuntivo de la función fiscalizadora (no confundir con consultivo), está directamente ligado a la vinculación de la función fiscalizadora con la ejecución de los programas de ingresos y gastos (consuntivo deriva del verbo consumir). Que la función fiscalizadora sea consuntiva significa que el control de la gestión de los ingresos y gastos públicos es efectuado a posteriori o ex post, lo que no quiere decir que deba efectuarse necesariamente a ejercicio cerrado, sino una vez finalizada la acción generadora de ingresos o gastos sometida a control, o la producción del acto o del procedimiento administrativo generador de dichos ingresos o gastos, sin intervención previa en las operaciones de gestión financiera sujetas a su examen”.⁹

A diferencia de lo que funciona en México en materia de fiscalización de recursos; el TCu, EFS en España, tiene la prerrogativa de Enjuiciamiento Contable, que es una función que ejerce directamente respecto de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos.

⁸ Citado por Pedro de Vega Blázquez, “La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, p. 221.

⁹ Vicente Martín, Ciriaco de *et al.*, “Las competencias del Tribunal de Cuentas en relación con el proceso de elaboración de los presupuestos generales del Estado y el principio de transparencia”, *Revista Española de Control Externo*. Madrid, vol. 9, núm. 25, 2007, p. 55.

La jurisdicción contable¹⁰ es compatible (respecto de unos mismos hechos) con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil es determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

En una práctica de derecho comparado, podemos retomar elementos del instrumento legal español, para modificar el marco jurídico de actuación de la ASF, así como adecuar dinámicas de funcionamiento formales e instrumentales para que en forma similar al TCu de España, en México se sancione directamente a los responsables del manejo indebido de fondos públicos, sin que tenga que recurrir a otra instancia. Ello permitiría, sin mayor gasto, hacer efectivas las sanciones administrativas derivadas de la revisión de la cuenta pública.

Con relación a la problemática de referencia Irma Eréndira Sandoval señala lo siguiente: “en materia de sanciones, todavía no estamos a la altura de las exigencias y parámetros internacionales en materia de fiscalización. La ASF tendría que estar dotada de mayores y mejores dientes en materia de sanciones para poder fincar responsabilidades penales y administrativas de forma directa. Estas nuevas facultades de sanción para el auditor son urgentes dado el nivel de corrupción e impunidad imperante en el país, ya que no es suficiente con documentar las irregularidades y corruptelas, sino habría que avanzar en el fincamiento de responsabilidades. De otra forma, la labor de la ASF le ha dificultado al Auditor pasar de la revelación de los fraudes al castigo de los responsables. Ello ha permitido que en varios casos claves una mayoría conservadora de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha logrado detener el alcance de las auditorías y las facultades de sanción de nuestra entidad de fiscalización superior”.¹¹

Manjarrez Rivera¹² propone cambiar el modelo de fiscalización de México por un Tribunal de Cuentas, con facultades de control previo y preventivo hasta el concomitante y posterior de los actos administrativos y la fusión jurisdiccional toda vez que afirma: “[...] el actual ha sido incapaz de satisfacer las demandas ciudadanas sobre el uso honesto y transparente de los recursos públicos”.

Propone realizar cambios de fondo y radicales en el modelo de fiscalización de México. Cambios que rescaten los avances realizados en materia de fiscalización pero que promuevan la creación de una nueva entidad de fiscalización superior. La propuesta consiste en crear un Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN),

¹⁰ Según la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas “La jurisdicción contable conoce de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público”. También conoce de las responsabilidades en que incurran las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Ello garantiza la absoluta independencia en la aplicación de sanciones pues no se sujeta a ningún órgano ajeno en la revisión del ejercicio del gasto público para la determinación de sanciones administrativas.

¹¹ Irma Eréndira Sandoval, “Nuevos retos para la Auditoría Superior de la Federación”, en John M. Ackerman y César Astudillo (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México, UNAM / Auditoría Superior de la Federación, 2009, p. 246.

¹² Jorge Manjarrez Rivera, “La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización de la administración pública en México”, *Revista de Administración Pública*. México, núm. 108, mayo-agosto de 2003, p. 133.

con facultades jurisdiccionales o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable y mayores atribuciones en materia de fiscalización.

En efecto, para lograr que México avance en materia de fiscalización y eficacia en el ejercicio del gasto, se requiere dotar a la ASF de mayores facultades en materia de imposición de sanciones. Es inadmisibles que un órgano de control externo no sea totalmente independiente para aplicar las sanciones correspondientes, cuando con motivo de la revisión al ejercicio del gasto público detecte que los servidores públicos no observaron las disposiciones legales que rigen su actuación y dejar en manos de una dependencia del Ejecutivo Federal la incoación del procedimiento disciplinario.

Además, estimamos que la aplicación de sanciones tiene como consecuencia evitar la recurrencia de las irregularidades y contribuye a que la población deje de percibir que los servidores públicos pueden actuar a discreción, o desviar el destino de los recursos sin que se les aplique una sanción.

Si se modifica el modelo de fiscalización superior en México y se crea un Tribunal de Cuentas, entonces se contará con un ente absolutamente independiente en el ejercicio de sus funciones y tendrá facultades tanto investigadoras como sancionadoras sin recurrir para ello a ninguna otra autoridad.

Lo anterior traerá como consecuencia que la fiscalización sea más efectiva, toda vez que contará con mayores facultades y podrá sancionar directamente a los servidores públicos por los actos u omisiones en que hubieren incurrido por el empleo, cargo o comisión asignado.

Además, al crearse un TCu con autonomía e independencia del Poder Ejecutivo en la aplicación de sanciones, el órgano fiscalizador resultante será capaz de realizar un control preventivo y evitar demoras en la entrega de los resultados de la revisión.

Es indispensable la efectiva transformación del modelo de fiscalización superior en México y crear un Tribunal de Cuentas, que propicie con sus resultados un mejor ejercicio del gasto; al lograrlo, redundará en beneficio de la calidad de vida de la población.

Si se amplían las facultades de la ASF y se consolida su autonomía e independencia del ejecutivo para fincar responsabilidades a los servidores públicos que en el ejercicio de su cargo omitan o alteren las disposiciones legales que rigen su actuación o manejen indebidamente fondos públicos, se dota al Estado mexicano de una institución que garantice la racionalidad del gasto público; evite desvíos de recursos y combata la impunidad.

Resulta necesario adoptar un modelo de fiscalización superior como el TCu de España, para que las sanciones a los servidores públicos que incurran en actos irregulares en el manejo de recursos públicos, se apliquen directamente por la EFS sin que tenga que recurrir a dependencias del Ejecutivo Federal, que históricamente cuentan con un gran margen de discrecionalidad en su aplicación y se evitará la percepción de la población de impunidad a los que desvían recursos o benefician a particulares, ocasionando daños y perjuicios a la hacienda pública.

Dicho modelo puede incidir directamente en crear una verdadera cultura de rendición de cuentas. Asimismo, proponer el reajuste de ambas instituciones, retomando modelos de funcionamiento con parámetros internacionales en materia de fiscalización innovados y cada vez más ajustados a los procesos de

globalización. Aquí debemos considerar que la Unión Europea tiene a un Tribunal de Cuentas como encargado de la fiscalización del destino de sus recursos públicos.

Conviene señalar, que en España las Cortes Generales, a través del Defensor del Pueblo, supervisan la actividad de la Administración y esta función se asigna por mandato Constitucional. En efecto, la Constitución española de 1978, regula expresa y detalladamente al Defensor del Pueblo, y lo considera como un “alto comisionado de las Cortes Generales, no como una instancia independiente”, cuya tarea es supervisar o fiscalizar la actividad de la administración en nombre del Parlamento y dando cuenta al mismo.

En cambio en nuestro país, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene dicha atribución; ya hemos señalado, que si el gasto público se ejercita violentando las normas y no se destina a actividades que beneficien a la población, incide directamente en el cumplimiento de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Debiéramos darle intervención a la CNDH para que también vigile la actuación del gobierno en el cumplimiento de los programas gubernamentales; se estima que sería una forma de medir el cumplimiento de los citados derechos, ya que hasta hoy no existe forma para dimensionar su cumplimiento.

La intención es revitalizar las funciones de la ASF, para hacerlas más eficaces; es decir, que con motivo de la revisión al ejercicio del gasto, se evite la recurrencia de las irregularidades. Partiendo del supuesto de que la EFS debe contar con registros que le permitan analizar el tipo de irregularidades que se presentan frecuentemente y la forma en que fueron solventadas; es decir, medir la eficacia de su actuación.

V. Aspectos relevantes de la reforma constitucional de 2015

Los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modificaron, por reforma que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015. Con ella, se adiciona lo relativo a la facultad de la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, actualmente los titulares se nombran por el titular del organismo autónomo.

Asimismo, con la adición de tres párrafos, al artículo 79 Constitucional, se precisa que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, así como que la ASF puede iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deben referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la ASF podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos, lo cual modifica su característica de órgano de control externo.

En consecuencia, se elimina del texto del artículo, lo relativo a que la función de fiscalización deba ejercerse conforme a los principios de posterioridad y anualidad lo que implica que la fiscalización que realiza la ASF ya no será exclusivamente de la cuenta pública, característica esencial del control externo, sino que podrá realizar revisiones durante el ejercicio del gasto.

Un aspecto que se introduce a la reforma del artículo 79, aun sin vigor, es que la ASF puede solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, se precisa en el artículo que sin que por este motivo se entienda, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, y es exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. En este caso, las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la ASF emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la cuenta pública en revisión.

Lo anterior, es lógico en virtud de que si se permitiese a la ASF emitir recomendaciones para observaciones derivadas de cuentas públicas anteriores, se violaría la garantía de seguridad jurídica, al no existir límites para la revisión de las cuentas públicas. Lo importante es, que si con motivo de la revisión de la cuenta pública tiene que revisar información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública que se analiza, emita las recomendaciones que procedan para prevenir situaciones similares o corregir irregularidades.

Otro aspecto que se introduce en la reforma es que derivado de denuncias, la ASF previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La ASF rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

Como observamos se modifica la característica de control externo y el principio de anualidad en la revisión de la cuenta pública, al otorgarle facultades a la ASF para en caso de existir una denuncia, revisar durante el ejercicio en curso a las entidades fiscalizadas. En principio, el objeto de la reforma es evitar que la irregularidad motivo de la denuncia cause mayores daños a la hacienda pública, o evitar que llegue a realizarlos; sin embargo, esta facultad estaba asignada a la Secretaría de la Función Pública, la dependencia del Ejecutivo Federal encargada del Control Interno y, en consecuencia, surge la pregunta: ¿si la ASF se encargará de funciones de control interno, se debe asignar el mismo presupuesto a la citada Secretaría? ¿La SFP seguirá atendiendo denuncias?, no lo sabemos aún hasta en tanto, se emitan las leyes secundarias. Tal vez se tendría que pensar en la permanencia o modificación de las atribuciones de la SFP cuya actividad, hasta ahora, no ha sido eficaz.

Ahora bien, la característica del control externo es que la revisión se hace una vez que se ha concluido el ejercicio del gasto, dicho control era el que ejercía la ASF y con la reforma constitucional se modificará y podrá auditar también

durante el ejercicio del gasto en caso de denuncias o bien revisar cuentas públicas anteriores.

Cabe señalar que la reforma citada aun no entra en vigor, de conformidad con el Artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se reforma, entrará en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes generales del sistema nacional anticorrupción, lo cual aún es impreciso.

Con la reforma se esperaba que las funciones de la ASF fueran fortalecidas y que se adoptara una figura similar al Tribunal de Cuentas español, que determina y finca directamente las responsabilidades administrativas, sin recurrir en ningún momento al Ejecutivo o a otro ente público. Cuando se expidan las leyes secundarias, la ASF promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, o ante las autoridades competentes. El texto vigente establece que “[...] *fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes*”, actualmente las responsabilidades administrativas se promueven ante la Secretaría de la Función Pública, a partir de la entrada en vigor de las leyes secundarias, será ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien también fincará la responsabilidad resarcitoria.

Esto implica que sus facultades se limitarán a la fiscalización del ejercicio del gasto. Es decir, que la reforma constitucional denominada anticorrupción, limitó las facultades de la ASF y fortalecerá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como a la actual Procuraduría General de la República, los que serán organismos constitucionalmente autónomos; ello implica, que no dependen de ninguno de los tres poderes, su creación se regula constitucionalmente, cuentan con una ley que regula su actuación, tienen autonomía técnica y de gestión, así como personalidad jurídica y patrimonio propio, en tanto que a la ASF, contrario a lo esperado, se le redujeron las funciones, entonces no se fortalecieron las funciones de fiscalización, sino que solo se engrosará el cuerpo administrativo y como consecuencia se incrementará el presupuesto en las actividades derivadas del proceso fiscalizador.

Será mucho más costosa para los mexicanos la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como organismo constitucionalmente autónomo, que deberá contar con una asignación presupuestal mayor.

Lo que se debió reformar fue la naturaleza de la ASF bien, para transformarla en un organismo autónomo o lo mejor, para dotarla de facultades de Tribunal, porque ello sólo requiere la creación de la Sección de Enjuiciamiento, y no un órgano que se encargará sólo de aplicar las sanciones de la actividad fiscalizadora que realiza la ASF.

Una problemática actual en la atención de las recomendaciones es que el auditado presente a la ASF, información del inicio del procedimiento disciplinario y con ello se considere suficiente para su solventación, es decir, con ello la recomendación se tendrá como atendida, aun cuando, en su caso, el auditado no continúe el procedimiento de responsabilidades o bien no aplique sanción alguna, lo que se traduce en la ineficacia de la recomendación, sin que hasta el momento se tengan establecidos indicadores que permitan medir los procedimientos iniciados, las sanciones aplicadas y la recurrencia de las irregularidades.

VI. Conclusiones

Actualmente, existe un malestar ciudadano respecto de todas las acciones de los gobernantes y peor aún, se percibe también que los problemas son ocasionados por el gobierno y que no hay sanción para aquellos que incumplen sus responsabilidades como servidores públicos.

No obstante, que existen servidores públicos que se esfuerzan en el desarrollo de sus labores y se apegan al marco jurídico que norma su actuación, se condena en general a quien sirve en el Estado. Por ello una solución es recobrar la confianza ciudadana en las instituciones, lo cual solo se logra con el resultado del trabajo y la medición de los resultados y en ello guarda íntima relación la fiscalización superior.

Se propone realizar cambios de fondo y radicales en el modelo de fiscalización de México, cambios que rescaten los avances realizados en la materia, pero que promuevan la creación de una nueva entidad de fiscalización superior. La propuesta consiste en crear un Tribunal Federal de Cuentas, con facultades jurisdiccionales y mayores atribuciones en materia de fiscalización. Ello permitirá corregir deficiencias optimizar recursos (al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización) y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente, responsable, legal y ética del gobierno y de los servidores públicos en una lucha permanente contra la corrupción. Además de evaluar la efectividad y calidad de las políticas públicas de acuerdo con sus resultados.

Es indispensable la efectiva transformación del modelo de fiscalización superior en México y crear un Tribunal Federal de Cuentas, que propicie con sus resultados un mejor ejercicio del gasto; al lograrlo, redundará en beneficio de la calidad de vida de la población. El TCu de España es un órgano colegiado absolutamente independiente en la aplicación de sanciones, pues no se sujeta a ningún órgano ajeno en la revisión del ejercicio del gasto público para la determinación de sanciones administrativas, cuenta con función jurisdiccional a través de la cual conoce de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales.

Es necesario que la EFS tenga mayor control en la aplicación de sanciones, desde la determinación de la irregularidad hasta la aplicación de las sanciones a los servidores públicos para garantizar su efectividad, con ello se evitará la percepción de la población de impunidad a los que desvían recursos o benefician a particulares, ocasionando daños y perjuicios a la hacienda pública, generada en parte porque las autoridades ante las cuales se han promovido las acciones legales derivadas de la revisión de la ASF, han contado con un gran margen de discrecionalidad en su aplicación.

El desempeño de los servidores públicos responsables de la administración, manejo y custodia del ingreso y gasto debe ser evaluado por una entidad de fiscalización superior dotada de la suficiente autonomía y de facultades para aplicar directamente sanciones. Ello propiciará que el desarrollo de sus funciones se realice con mayor cuidado, se apeguen a la legalidad y al cumplimiento de los programas, toda vez, que está demostrado que si una EFS carece de facultades suficientes para sancionar directamente a los responsables de actos irre-

gulares en el ejercicio del gasto público, no puede combatir efectivamente la corrupción (México aún se encuentra en las listas de los países con mayor índice de corrupción).

También se propone ampliar las facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con objeto de que vigile el cumplimiento de los programas gubernamentales; toda vez, que es precisamente en la figura del *Ombudsman* o defensor del pueblo, donde encontramos el mecanismo de control de la legalidad y eficiencia de los órganos de gobierno del Estado mexicano, ello redundará en un respeto a los derechos humanos, específicamente de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, el estado debe contar con credibilidad democrática, honesta, eficiente, representativa de todos y que promueva la defensa de las libertades en la sociedad, transparente en su funcionamiento y diligente en su relación con la sociedad civil.

Para ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, adicionalmente a los órganos de fiscalización, señalará las observaciones y emitirá las recomendaciones correspondientes al gobierno por, en su caso, el incumplimiento de los programas gubernamentales, para que corrijan su actuación y respeten el Estado de Derecho y con ello, los derechos fundamentales de los mexicanos.

Por otra parte, se estima necesario establecer un sistema de indicadores de los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales como consecuencia de las acciones de fiscalización de la ASF, sería importante que para esta medición se elaborarán indicadores que midan periodos, como años, trimestres, lo cual permitirá analizar la efectividad de la actuación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, incluso comparar los montos resarcidos por la intervención de la ASF al actuar sin la intervención del Tribunal, para que no sólo sea un análisis de datos que no se comparan con otros periodos. Lo lamentable de ello es el tiempo que implicará evaluar la actuación del nuevo Tribunal, ya que se necesita analizar la tendencia de la actuación, los resultados de las comparaciones, etcétera, un mínimo de cinco años, para determinar la efectividad del nuevo órgano y todo en perjuicio de los recursos de los mexicanos. Cuando es suficiente cambiar la naturaleza jurídica de la ASF por un Tribunal de Cuentas, que operaría con menos recursos públicos y que dada su experiencia en la labor de fiscalización sería más eficaz, porque aún falta el aprendizaje de los términos de fiscalización, leyes y reglamentos aplicables para el nuevo personal del tribunal.

Con reglas claras y transparentes y un eficaz cumplimiento de la ley, se impedirá la corrupción del poder en el ejercicio del gasto y se asegurará el funcionamiento de la democracia, como una forma de vida que verdaderamente busque un continuo mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de los mexicanos. Los presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos son unos auténticos defensores del pueblo y deben constituirse como un resorte fundamental en la lucha contra la impunidad, la corrupción y la ilegalidad.

Comentario bibliográfico

Movimientos sociales, identidad y derechos humanos

Moisés Jaime Bailón Corres*

Aprobado para su publicación
el 13 de diciembre de 2016.

MARÍA LUISA TARRÉS, *et al.*, (coords.), *Arenas de conflicto y experiencias colectivas. Horizontes utópicos y dominación*, México, El Colegio de México, 2014, 527 pp., y CARMEN ROSA REA CAMPOS: “Movimiento indígena en Bolivia: Estructura de oportunidades y el sentido de la acción”, en María Luisa Tarrés, *et al.*, (coords.), *op. cit.*, pp. 35-79.

El libro coordinado por María Luisa Tarrés Barraza, Laura B. Montes de Oca Barrera y Diana D. Silva Londoño, se compone de once ensayos, de igual número de autores. Mientras la primera de las coordinadoras participa con una nota introductoria que sirve de gozne para unir todos los trabajos, las otras dos lo hacen con sendos ensayos en el capitulo.

La publicación tiene como antecedentes diversos cursos que desarrolló durante varios años en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México la profesora Tarrés Barraza, en temas como las acciones colectivas y los movimientos sociales.

¿Qué es la acción colectiva? Es un concepto de las ciencias sociales que se refiere a diversas manifestaciones en que se expresan agrupaciones de diverso origen de clase. Pueden ir desde una expresión de protesta, un desplegado en la prensa, una huelga, un tumulto, una acción violenta como lo puede ser un alzamiento o una revolución.

Tales temas han sido de la atención por parte de las teorías sociales clásicas. Por ejemplo, como acciones para la toma del poder y la transformación social, desde la perspectiva marxista. Como anomia social, en el caso durkheimniano. Y también como situaciones anómalas o disfuncionales para las varias perspectivas que existen desde la óptica estructural-funcionalista.

No obstante, no fue hasta fines del siglo XX cuando el concepto acción colectiva se convirtió en un espacio propio, un campo de estudio autónomo, de la ciencia social.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

Una base fundamental que debemos destacar de esta publicación es el esfuerzo previo realizado por los autores. Todos los trabajos tienen una base de sustentación: son versiones apretadas de sus respectivas y recientes tesis doctorales: ocho de ellos egresados del programa de Doctorado del Centro de Estudios Sociológicos, dos del Centro de Estudios de Demográficos, Urbanos y Ambientales, ambos de El Colegio de México, y otro más de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. La más antigua, defendida en 1998 sobre intermediarios y poder político regional, a las más recientes como las de 2011, sobre racismo e identidad indígena en Bolivia; o las de 2013, sobre las identidades homosexuales en Ecuador y México; y la de prácticas políticas e intermediarios en colonias populares del Distrito Federal. Todas ellas tienen un gozne que las vincula a la problemática de los derechos humanos.

El campo de reflexión sobre la acción colectiva, creció vinculada al desarrollo de las teorías de los nuevos movimientos sociales, de las que uno de sus puntales fundamentales lo fue, sin lugar a dudas, Alain Touraine, que inició con la publicación de *Sociología de la acción* en Francia (la primera edición en francés es de 1965, y luego su versión en español en 1969). Luego uno de sus alumnos, Alberto Melucci, daría un desarrollo posterior, apropiándose de algunos elementos de las propuestas teóricas de Jürgen Habermas, para desarrollarla más en *Nómadas del presente*,¹ consolidando con más fuerza el concepto de identidad.² Como la teoría marxista clásica, sobre todo ella, aunque también aparece en otros autores clásicos, la teoría de los nuevos movimientos sociales no se aparta del conflicto. Éste forma parte constitutiva para entender la aparición de ellos. Todo conflicto supone, en palabras de Touraine, el uno y su contraparte. Es una relación de oposición entre actores sociales que participan de un mismo conjunto, de una misma historicidad —ya que de no estar inmiscuidos en algo que se comparte pero que no se reparte de la misma manera, no existirían puntos a disputar.

La acción social, es vista como resultado de conductas situadas en un conjunto de relaciones sociales que se orientan hacia el mantenimiento o la transformación de uno o varios de los elementos constitutivos del sistema social, aunque no siempre estén interesados en apropiarse del sistema político o de lo que se denomina la política, no obstante hagan política.

De lo que se trata con los nuevos movimientos sociales, es de definir una acción conflictiva en la que grupos, sectores o individuos realizan para buscar el control no sólo del poder, que lo es en algunos casos, sino de los modelos culturales, de la historicidad de lo social, es decir, de la capacidad para producir su campo histórico y la sociedad misma.

Todo movimiento social, aunque no persiga siempre la apropiación de lo político, al mismo tiempo que cuestiona las relaciones sociales y un modo de apropiación de los recursos, está motivado por una comunidad, permanente o formada al calor del propio movimiento, que se siente amenazada y trata de defender su identidad. Y en este parteaguas, la identidad tiene que ver con los derechos

¹ Alberto Melucci, *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Londres, Hutchinson, 1989.

² En México, el texto más conocido es: "La acción colectiva como construcción social", *Estudios Sociológicos*. México, vol. XIX, núm. 26, 1991, pp. 357-364. Otro más es *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México, 1999.

humanos. La identidad es parte fundamental para apuntalar la dignidad del ser humano que está en la base de la existencia misma del Estado, es el *prius* del mismo: es decir existe previamente a éste, el cual se construye, dentro de otras razones, para garantizar la realización plena del ser humano y de su dignidad.

Los movimientos sociales pueden mantenerse en el tiempo, o desaparecer al conseguirse el objeto de la disputa, o por la intervención del poder político para destruirlos, o por su propia confrontación entrópica. Pero al mantenerse, mucho de ellos se institucionalizan y dejan por ello de ser precisamente movimientos sociales para devenir en organizaciones, partidos, instituciones. Todos ellos buscan defenderse de algo previo que se les quiere arrancar, o encarar algo que se les niega: la dignidad, la identidad, el acceso al territorio, a la libertad, a una vida digna, al derecho a la tierra, al trabajo, al medio ambiente sano, etcétera.

Una línea cruza los diversos temas y enfoques presentados en los once trabajos que componen *Arenas de conflicto y experiencias colectivas. Horizontes utópicos y dominación*. Y este es el significado de la acción colectiva en diversos escenarios de América Latina y su relación con los movimientos sociales. Pero lo hacen al lado de otros desarrollos conceptuales como la teoría de la Movilización de Recursos (en su vertiente organizacional y del conflicto político), que junto con la de los movimientos sociales se han incorporado a la tradición latinoamericana de la Ciencia Social. El tema de la identidad colectiva es un aspecto fundamental en una buena parte de los trabajos: de ahí su vinculación con la discusión sobre la problemática de los derechos humanos en la región. Aparece también la Teoría de la Sociedad del Riesgo y el análisis de redes sociales.

Recordemos que si en Europa y los países centrales surgieron teorías para explicar movimientos sociales que rompían los esquemas de análisis de clases o funcionalistas tradicionales, para estudiar lo que Touraine llamó la sociedad postindustrial, ya no basada en el simple movimiento y producción de valor en la creación de mercancías. Ahora las comunicaciones, el diseño, la información, y la informática ocupaban los espacios fundamentales de la sociedad, o los espacios centrales para entenderla en esas latitudes. En las últimas décadas, la sociedades de toda la tierra han sufrido un proceso de transnacionalización, globalización, o para decirlo en palabras de Melucci de *planetarización*. Así como la moda aparece casi simultáneamente con las mismas características en París que en Nueva York, también las expresiones “yo soy Charli Hebdo”, cuando los ataques terroristas en Francia en 2014, transcurrieron en segundos por las redes. O los rechazos a la visita de Donald Trump a México, por su discurso en contra de los derechos humanos de los mexicanos y sus amenazas de construir un muro para evitar el ingreso a los Estados Unidos. Paradójicamente, también los centros del poder se han diversificado, o dejado de ser precisamente eso, centros de poder, para estar difuminados y a los cuales, aunque sea limitadamente, pueden tener acceso los desposeídos, los que tienen preferencias sexuales diversas, los discriminados, los que tienen negado el acceso pleno a los derechos que otros grupos de la sociedad disponen.

Los nuevos movimientos sociales, a diferencia de los movimientos clásicos asentados en una identidad de clase como lo pueden ser las huelgas o movilizaciones obreras, reclamando el derecho humano al trabajo, a salarios dignos, etcétera, parecían presentarse como acciones colectivas transversales que incluían temas de género, preferencia sexual, el deterioro ambiental, la pérdida

de la privacidad por parte del Estado, etcétera. Los sujetos sociales reconstruyen su mundo conociéndolo primero, a partir de las percepciones cognoscitivas básicas de su primer entorno, el yo, la familia, la casa, la calle, el barrio, el puesto de mercaderías, la colonia, la fábrica, la parcela de cultivo de la hoja de coca, la defensa del medio ambiente por la contaminación provocada por una minera, las redes sociales como el *Twitter* y el *Whatsapp*, el *Instagram*. Los actores individuales o colectivos perciben la realidad, una realidad que sin duda alguna tiene determinantes estructurales a veces difíciles de transformar, dotándola de significado, de sentido, de subjetividad. Y en esa percepción, participan en la posibilidad de apropiarse de esa historicidad, de mantener su identidad y el sentido que a su realidad le proporcionan, de defender sus derechos.

Por eso, la teoría de los nuevos movimientos sociales y otras teorías, en el contexto de la consolidación de la democracia en América Latina, vinieron a nutrir la reflexión en una región como la nuestra.

No obstante, la construcción de instituciones políticas consolidadas, así como el establecimiento de tradiciones democráticas permanentes y duraderas en nuestros países, no en la apariencia sino en el fondo, siguen siendo tareas por concretar completamente. De ahí que aquellos enfoques surgidos en sociedades del capitalismo central, pudieran inspirar, mediante su acomodo a nuestra realidad, para generar nuevos conocimientos en investigaciones empíricas que surgieron en este contexto de cambios políticos en el subcontinente.

Sin duda alguna en muchos países de América Latina, y en México, la consolidación de la democracia electoral y el establecimiento de una alianza entre las élites económicas y políticas en las que se percibe un alejamiento o un sentimiento de extrañeza del ciudadano común y corriente frente a los partidos, la comprensión del sistema político y de la dinámica de cambio social tiene que partir muchas veces de estudios *meso* y *micro*, en el que se puede reconstituir mediante nuevas teorías, o al menos teorías de reciente uso en nuestra región, que logran aprehender la emergencia de lo que pueden ser los nuevos sujetos sociales, la cultura política de los que menos tienen o de segmentos que actúan desde posiciones no clasistas de la sociedad, que se identifican por afinidades como pueden ser la de ser objeto del escarnio o de la extorsión policiaca, la discriminación, la subjetividad y la racionalidad individual, y su relación con la intersubjetividad para entender como surgen, se consolidan, y a veces decaen expresiones de la sociedad que aparecen desde abajo. Más en un momento en que las redes sociales proporcionadas por las nuevas tecnologías de la información y comunicación, permiten la constitución de efímeros, pero existentes movimientos sociales. Esto es lo que de alguna manera Anthony Guiddens denominó la *agencia*.

Pero en ello, la identidad, o la defensa de la identidad, o la libertad para decidir por una identidad u otra en un mundo globalizado que uniformiza en un solo momento la información mundial y quiere unificar bajo las mismas formas de medir a todos, surge la localidad, la particularidad, el yo, como respuestas contestatarias, dando pie a movimientos sociales, a reafirmaciones de la dignidad y del acceso o la búsqueda de acceso a nuevos derechos.

De alguna manera, si en décadas anteriores predominaron formas autoritarias de dominación que violentaron de manera cotidiana los derechos humanos en muchos países de América Latina, en las presentes décadas, por diferentes

vías y con diferentes procesos históricos, la democracia y el acceso pleno a los derechos humanos se ha convertido en el paradigma determinante: el modelo a alcanzar.

En la introducción al libro *Arenas de conflicto y experiencias colectivas. Horizontes utópicos y dominación*, se señalan tres vías para haber llegado a este paradigma de vida democrática y derechos humanos en el subcontinente: a) en primer lugar como resultado de la fundación de sistemas democráticos en países que fueron siempre gobernados por regímenes oligárquicos; b) una segunda vía, como una transición democrática por desplazamientos de dictaduras, como fue el caso de muchos países del cono sur como Chile y Argentina, c) y finalmente como transiciones a través del camino menos violento de la reforma política como lo fue el caso mexicano.

Pero en estas condiciones, para muchos actores sociales, nuevos o transformados, las banderas del reparto agrario, o la organización sindical, predominantes en las décadas de los sesenta y setenta, llevaron a campos de acción política nuevos en donde aspectos culturales y subjetivos se colocaron en el primer plano del menú de reclamos para una verdadera ciudadanía. Aquel lema de fines de los años setenta y principios de los ochenta, de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, “Hoy luchamos por la tierra, mañana por el Poder”, en 1994 se convirtió en reclamos por el reconocimiento a los derechos a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas; por la identidad. Curiosamente el movimiento social que representó el alzamiento armado del EZLN en Chiapas, viniendo de una de las regiones más tradicionales del sur de México, se convirtió en la primera guerra virtual por el uso del internet, sin dejar de ser un reclamo por la identidad de los pueblos indígenas originarios. El tema de aspiraciones de una vida más libre en todos los aspectos de la vida personal y plácida, los derechos humanos, la identidad, aparecieron en la escena.

El libro se compone de tres partes. Su agrupamiento, así como los títulos de los ensayos contenidos, nos dan una idea sintética de la forma en cómo recurren a la teoría social para explicar sus casos empíricos estudiados.

La primera parte de ellas denominada: La lucha por la identidad pública: rupturas y reconfiguraciones subjetivas. La segunda parte: La intermediación entre representantes políticos y actores populares: dispositivos y estrategias de negociación —referida a esos procesos muy presentes en nuestra región de intermediaciones no institucionales como son los cacicazgos rurales y urbanos, pero muy funcionales no sólo para el Estado, sino para los propios actores sociales de abajo que se movilizan. La tercera parte de *Arenas de conflicto*, se llama: espacios institucionales como escenarios de conflicto colectivo: elites gubernamentales y contención de demandas sociales.

Permítaseme algunos comentarios al primero de los trabajos contenidos en el libro, en el apartado de la lucha por la identidad pública, aunque la mayoría de los textos tienen que ver precisamente con éste último concepto. Se trata del capítulo de Carmen Rosa Rea Campos: “Movimiento indígena en Bolivia: estructura de oportunidades y el sentido de la acción”.

Carmen Rosa Rea Campos hace una reflexión metodológica sobre los logros y desaciertos que confrontó en su investigación dedicada a explicar el movimiento por los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia en su último ciclo de protestas (2000-2005). Dicho proceso traería como desenlace, dentro de otras

cosas, la llegada de un dirigente indígena a la presidencia del país en 2006, su reelección para seguir gobernando en 2010; y que permitió también que en 2014 el presidente Evo Morales haya sido reelecto por segunda ocasión, para un tercer mandato que termina en 2020.

El artículo 1 de la nueva Constitución del país andino aprobada en 2008 establece que: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.³ Siendo los quechuas y aimaras los más numerosos, otros 34 pueblos originarios integran esta nación sudamericana.

La autora que comentamos trata de evaluar los pros y contras del uso de tres marcos teóricos: el de la Teoría de la Movilización de Recursos, en particular con su enfoque de procesos políticos y de marcos cognitivos.

Asume una visión crítica del enfoque de movilización de recursos, muy ligado a la teoría del *rational choice*, por el defecto de sobre dimensionar los aspectos políticos institucionales que tuvo la acción colectiva en esos años en Bolivia. Por eso prefirió mejor hacer uso de la categoría analítica de la Estructura de Oportunidades Políticas con la que pudo identificar los condicionantes estructurales que le ayudaron a explicar e interpretar el curso y el sentido de la acción colectiva del movimiento indígena boliviano durante los años 2000 a 2005.

Por otro lado, la autora llega a la conclusión de que, al contrario del potencial analítico que le representó en su caso de estudio el uso de la categoría analítica: Estructura de Oportunidades Políticas, el concepto de los Marcos Cognitivos le representó de menor utilidad en su investigación. No fue suficiente para entender el sentido de la acción colectiva, la cohesión social y los procesos identitarios que articularon y se articulan en torno a la acción colectiva. Esto fue así, porque en el caso del movimiento indígena boliviano, las prácticas que dan identidad a los actores se asentaban sobre todo en la memoria histórica y colectiva; en ella establecieron la base para sus reclamos por sus derechos humanos, primero, y el acceso al poder, posteriormente.

Al contrario, el enfoque de los Marcos Cognitivos pone su énfasis en la concepción personal de individuos concretos que tienden a actuar y a reflexionar más en función de una conciencia instrumental (*rational choice*), que de una perspectiva en el donde el sentido de pertenencia histórico se convirtió en un elemento catalizador más poderoso para los reclamos por los derechos humanos.

Sigue la autora comentando que, al distanciarse del concepto de análisis de los Marcos Cognitivos, se acercó a otros que le permitieron comprender el sentido de la acción política como práctica de ruptura. Desde este nuevo acercamiento, la movilización de recursos y el esquema de marcos cognitivos desinflaron el tema de las relaciones de poder que estaban presentes como elementos que permean el proceso social, tanto al interior del propio movimiento social como en el exterior del mismo. Lo cual que permite verlo no meramente como un hecho empírico uniforme, sino parafraseando a Marx, como síntesis de múltiples determinaciones (y unidad de lo diverso), subjetivas, motivacionales, personales, que logran articularse en una acción colectiva. Pudo así, nos dice, compren-

³ <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>

der las acciones del movimiento indígena y el sentido de las mismas que desbordan la sola dimensión político-institucional: es decir, los procesos de subjetivización, tienen efectos sobre los procesos de reconfiguración de lo social y sobre el reclamo de derechos.

Para llegar a ello, ubicó los elementos estructurales (las aperturas políticas y sociales del sistema de dominio boliviano, que parten desde la revolución nacionalista de 1952 que permitió el derecho y el acceso a la educación a la población indígena, y en el mediano plazo, el acceso a los niveles superiores de la misma; la creación con ello de una intelectualidad indígena) en donde pudo ubicar el momento de la reflexibilidad para la acción social colectiva (en un momento de desajuste o desfase estructural de crisis políticas en los años analizados), que permitieron entender la acción del movimiento, su sentido y sus éxitos.

Luego entonces, concluye que su enfoque teórico inicial tuvo que ser subsumido, siendo de mucha utilidad, dentro de otro: el análisis de la acción colectiva indígena.

Esta misma acción colectiva indígena, que le permitió a Evo Morales reelegirse dos veces como presidente de Bolivia, es la que se expresó en un 51 % en el referendo de principios de 2016, por el “No” a una nueva reelección del ex dirigente cocalero.

Quisiera terminar mi comentario, dando un jalón a estas reflexiones sobre el movimiento por derechos indígenas en Bolivia para el caso mexicano.

Sólo así es posible comprender por ejemplo como en un conflicto municipal, por citar un caso, en un municipio pequeño o en una pequeña localidad, cada parte confrontada tiene su propia construcción y reconstrucción de la realidad. Ninguna mente sino que construye su propia historia a partir de esa intersubjetividad. Muy parecido a lo que puede ser un pleito de pareja en el que uno y otro en esa actuación individual construye, crea o se monta sobre su propia interpretación sin darse cuenta de la razón del otro.

Pero un caso más claro, en el que la teoría de los nuevos movimientos sociales puede aplicarse, es en lo que acontece con el pueblo indígena triqui de Oaxaca, inmerso en una larga disputa política interna que ha generado centenas de asesinatos, misma que lleva décadas y que puede conceptualizarse como autogenocidio.⁴ Los triquis están alineados en tres organizaciones principales:

El MULT (Movimiento de Unificación de la Lucha Triqui), organización y movimiento con más fuerza dentro de los barrios triquis, surgido para defender de la opresión a pequeñas comunidades o a una coalición de pequeñas localidades acosadas por otras mayores ligadas o una coalición mayoritaria de comunidades ligadas al PRI, o que servían como las intermediarias entre el Estado y el pueblo triqui. Esta fuerza, el MULT, identificada al principio con las fuerzas de izquierda del país a principios de los años ochenta que se confrontó contra los tradicionales grupos que ligados al partido en el poder controlaban a la población y a los recursos, pero que con el paso de los años, por su resistencia, pero también por la movilización de recursos que permitió la reforma política de Reyes Heróles de fines de los setenta y gobiernos locales concertadores con fuerzas

⁴ Para entender el contexto en el que se aplica este concepto véase, Moisés Jaime Bailón Corres, *La masacre de Agua fría, Oaxaca ¿Etnocidio y genocidio estatal o autogenocidio comunitario?* 2a. ed., México, CNDH, 2016, pp. 130-136.

opositoras, se convertiría en una instancia semejante a la que desplazo e incluso fue la base para la formación y reconocimiento del primer partido indígena en México: el PUP (Partido Unidad Popular), que ha triunfado en varios municipios y ha tenido varios diputados locales desde hace más de diez años, por el distrito en el que está asentado el pueblo triqui: Juxtlahuaca, en el estado de Oaxaca.

La segunda organización y movimiento es la Unión para el Bienestar Social de la Región Triqui (UBISORT), ligada a la vieja corriente cercana al PRI mencionada atrás.

Mientras que el tercero y más reciente es el Movimiento Unificador de la Lucha Triqui Independiente (MULTI), surgido a raíz del movimiento de la APPO como una escisión del MULT, que se deslindó del apoyo a las barricadas oaxaqueñas del verano de 2006.

Tres organizaciones del mismo pueblo indígena enfrascadas en una lucha que a veces arrecia con cantidad de muertes, otras con muertes esporádicas. Aunque hay diferencias de fuerzas, todas están armadas y todas matan a sus adversarios.

Frente a este tipo de micro realidades, el acceso a la teoría de la acción y a los nuevos enfoques de movimientos sociales que nos presentan el libro y el capítulo del mismo que hoy comentamos, sin duda alguna aportarían muchos elementos para entender las subjetividades individuales, las que corresponden a las de los colectivos de los barrios, las propias de las alianzas de barrios, para llegar a aquellas que unifican hacia su interior a las tres organizaciones rivales.

Y luego podríamos saber cómo se interrelacionan con los actores externos, funcionarios gubernamentales, estatales y federales, fuerzas de seguridad, organizaciones nacionales y extranjeras de derechos humanos. En fin. Laboratorio propicio, sin duda alguna, que las teorías clásicas no podrían responder por sí solas sin recurrir a repertorios combinados de estos nuevos enfoques que aunque con altibajos, se presentan con mayor o menor éxito en el libro que hoy presentamos. Sin duda alguna, sugieren también, la profundización a más detalle, recurriendo a los tesis de las que son soporte los once ensayos que conforman el libro *Arenas de conflicto y experiencias colectivas. Horizontes utópicos y dominación*.

Baste mencionar por ejemplo esa mezcla entre movimientos sociales y sistemas de intermediación política que representaron la aparición de las policías comunitarias en Guerrero y luego las autodefensas en Michoacán. ¿O por qué no, del otro lado? las expresiones del movimiento de las tejedoras por la paz, que aunque con grados de organización tienen en el elemento de la espontaneidad que puede ser individual, para luego colectivizarse, un mecanismo de expresión de segmentos muy pequeños de la sociedad, pero que reflejan problemas de mayor calado como lo es la desaparición de personas y las muertes provocadas por esa mezcla de movimiento social permeado por la delincuencia organizada, que es el narcotráfico en algunos sectores de la sociedad y en algunas regiones y ciudades específicas de México. En fin, del libro se pueden desprender elementos que apuntan a un tema principal: cómo concretar de manera progresiva, las estructuras del nuevo paradigma en el que se sustentan las sociedades modernas: los derechos humanos para todos.

Comentario a Recomendación

La Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Tanhuato

Gustavo Hiraes Morán*

Aprobado para su publicación
el 24 de octubre de 2016.

Introducción. El ejercicio del monopolio de la violencia debe ser legítimo y legal

Según Max Weber, “el Estado es aquella comunidad humana que ejerce (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima dentro de un determinado territorio”.¹ Es evidente que este rasgo del Estado contemporáneo no agota su definición, pero también es cierto que es esencial. Ahora bien, dentro de este enfoque weberiano, lo central sería el binomio “monopolio de la violencia” *vis a vis* con “legitimidad”, lo cual nos remite (ante la obsolescencia de las antiguas legitimidades *carismática, revolucionaria y tradicional*) a Norberto Bobbio y a su concepción de que, en la actualidad, es difícil encontrar una legitimidad que no se funde en la legalidad y viceversa.² Dicho de otra manera, el ejercicio del monopolio de la violencia por el Estado debe ser legal para ser legítimo y contribuir, así, a la gobernabilidad y la estabilidad política del país.

En nuestro tiempo y condición, la piedra de toque de la legalidad y la justicia reside, cada vez más, en el respeto y reconocimiento de los derechos humanos, tal como quedó claro a partir de las reformas constitucionales de 2011 y de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla y sus implicaciones para la justicia mexicana.

La Recomendación de la CNDH sobre Tanhuato habla precisamente de una situación en la que el ejercicio de la violencia por parte del Estado no sólo se aparta de la legalidad, sino que la viola a ojos vistas y abona, con ello, a la anomia y la ingobernabilidad. De ahí que la Recomendación de la CNDH se ubique, en perspectiva, en un esfuerzo republicano, institucional, de restauración del Estado de Derecho denunciando una legalidad atropellada por la acción de la autoridad, en un terreno particularmente sensible: violaciones graves a derechos humanos.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

¹ Max Weber, *Escritos políticos*. México, Folios Ediciones, 1982, p. 309.

² Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*. Trad. y prólogo de José Fernández Santillán. México, Grijalbo, 1985, p. 51.

Tanhuato, la alteración de la escena del crimen

Uno de los hechos más preocupantes y escandalosos que descubrió la investigación de la CNDH en el rancho del Sol, municipio de Tanhuato, Michoacán, fue la certeza de que varios de los cadáveres fueron movidos, esto es, que *fue alterada* la escena de los hechos violentos del viernes 22 de mayo de 2015.

El análisis de las pruebas y de los indicios que encontró la investigación de la CNDH en este caso (debidamente adminiculados, como se dice en el argot forense) sugiere una respuesta: los cadáveres fueron manipulados para ocultar lo que en realidad sucedió en ese lugar. Es decir, para construir la narrativa del operativo en el que murieron 43 personas, 42 de ellas supuestos miembros del grupo de la delincuencia organizada que allí se encontraba Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), y un agente de la Policía Federal.

¿En qué consistió esa manipulación narrativa? En que supuestamente las fuerzas federales llegaron al rancho siguiendo a los ocupantes de un vehículo que previamente había disparado contra los efectivos policiacos, que al llegar fueron recibidos a balazos (como lo probaría el policía fallecido) y que, en legítima defensa, el destacamento de la Policía Federal habría hecho uso de la fuerza letal, con el resultado conocido.

Sin embargo, desde el principio esta narrativa (en ese entonces expresada por boca del comisionado Monte Alejandro Rubido) despertó dudas y sospechas.

Antecedentes y reacciones en los medios

La Associated Press dijo: “La disparidad de resultados es similar al controvertido caso del 30 de junio anterior en el cual el Ejército mexicano dijo que sus tropas se habían enfrentado en un tiroteo con supuestos criminales, en el que murieron 22 sospechosos y sólo un soldado fue herido”. Evidentemente se refiere a los hechos de Tlatlaya, Estado de México, en la que la respectiva Recomendación de la CNDH fue prácticamente desechada por el Poder Judicial, al exonerar a los militares.

Héctor Aguilar Camín escribió que:

En Tanhuato hay tres detenidos, pero una inquietante ausencia de heridos, normales en cualquier enfrentamiento, donde la letalidad total, de un bando u otro, es simplemente contraria a la estadística. La letalidad total de un bando sobre otro indica ejecuciones o emboscadas, como en el caso de los 15 policías de Jalisco muertos el 7 de abril pasado en el kilómetro 56 de la carretera Mascota-Puerto Vallarta.³

El escritor pone de relieve una de las causas que explican, pero no justifican, la política de “*take no prisoners*” que aparentemente se ejecutó en Tanhuato, esto es, que en fechas muy cercanas a ese 22 de mayo, miembros de ese grupo delictivo (CJNG) habrían participado en ataques a las fuerzas de seguridad en los que, contando con ventaja de número, armamento y dislocación táctica, ha-

³ *Milenio Diario*, 25 de mayo de 2015.

bían ocasionado numerosas bajas, primero a la policía estatal de Jalisco (15 policías muertos en una emboscada), luego el 19 de marzo de 2015 emboscaron a elementos de la División de Gendarmería de la Policía Federal en la colonia La Mascota de Ocotlán, Jalisco, con un saldo de cinco servidores públicos federales fallecidos, así como 11 elementos de la Policía Federal lesionados.

Poco después, el 1 de mayo del 2015, pistoleros de este mismo grupo delictivo derribaron un helicóptero del Ejército que sobrevolaba la ruta Casimiro Castillo-Villa Purificación (comunidad de La Huacana) como parte de la Operación Jalisco, causando la muerte de 10 miembros de las fuerzas federales, entre policías y soldados, y numerosos heridos.

El correcto uso de la fuerza

En este contexto ocurren los hechos del rancho del Sol, acerca de los cuales el periodista Carlos Puig apuntaba que: “No hay análisis que pasado por el filtro del correcto uso de la fuerza de parte del Estado soporte lo que supimos el viernes pasado [...] Esos números de muertos de un lado y del otro tienen sentido en un escenario de guerra, en la lógica de la exterminación del enemigo. Hasta donde sabemos, no se ha declarado legalmente en México la guerra a nadie. Ni siquiera se ha declarado un estado de excepción”.⁴

El correcto uso de la fuerza supone, entre otras cosas, que “el personal de las fuerzas armadas en el desempeño de sus funciones se abstendrá de hacer uso de la fuerza excepto en los casos en que sea estrictamente necesario, evitando cometer conductas como homicidios, detenciones arbitrarias, incomunicación, cateos, y visitas domiciliarias ilegales, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, violencia sexual, desapariciones forzadas, entre otras”.⁵

Es un hecho documentado que el enfrentamiento abierto del Estado mexicano contra los grupos del crimen organizado dio inicio en la anterior administración federal; sin embargo, es en este gobierno que se han dado casos como los de Tlatlaya, Apatzingán y Tanhuato, caracterizados por un ejercicio de la fuerza pública que se aparta en aspectos sustanciales de lo que prescribe el manual citado y la normativa internacional al uso, y que, por ello, se inscribe más en tendencias y reacciones del Estado autoritario y en la arbitrariedad policiaco-militar.

La investigación de la CNDH, ¿qué aporta?

Para empezar, cabe señalar que el *Ombudsman* de inmediato se percató de la trascendencia de lo que ese 22 de mayo se estaba dando a conocer en los medios y en las redes sociales sobre Tanhuato. Así se decidió enviar al Primer Visitador, Ismael Eslava, al lugar de los hechos, a donde llegó el mismo día por la tarde, para que de primera mano se apercibiera de lo ahí sucedido.

⁴ Tanhuato, ¿quién declaró la guerra?, *Milenio Diario*, 25 de mayo de 2015.

⁵ Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2014.

En segundo lugar, la investigación pone de relieve que, en efecto, ocurrió un enfrentamiento cuando la fuerza federal llegó al rancho, pero hay fuertes indicios de que la resistencia fue sofocada con rapidez, debido a varios factores, entre ellos la sorpresa y la concentración de una fuerza muy superior sobre el terreno. ¿Qué pasó después? No está claro, pero las evidencias periciales, forenses, balísticas, de mecánica de lesiones, etcétera, dibujan un escenario muy distinto al presentado originalmente por la autoridad responsable.

¿De qué pruebas hablamos?

Se practicaron 108 intervenciones periciales consistentes en lo siguiente: ocho certificaciones médicas y psicológicas a los tres detenidos, 43 opiniones en mecánica de lesiones, 43 dictámenes en criminalística, dos en análisis de videos, una en estudio comparativo de fotografías, uno de análisis de imágenes, una en materia de incendios, tres médicas especializadas para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, tres clínico-psicológicas especializadas para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, una en planimetría, una en video, uno en fijación fotográfica y una inspección del lugar de los hechos.⁶

Se hizo además una revisión de los dictámenes periciales de la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del Estado de Michoacán. Se revisaron 82 dictámenes periciales realizados por la dependencia en materias como química forense, necropsias, dactiloscopia, identificación vehicular, balística, balística de trayectoria, química forense sobre ropas, pericial en inspección ocular, balística de campo, balística comparativa, entre otras.

Por cierto, la primera notificación de que el lugar de los hechos había sido alterado la dieron dictámenes periciales del Ministerio Público local. Otro hecho significativo es que al propio Ministerio Público local sólo se le permitió entrar al rancho del Sol más de cuatro horas después de que oficialmente se terminaron los enfrentamientos armados (de las 9:30 a las 14:00, aproximadamente).⁷

La Recomendación también señala errores y violaciones a derechos humanos de la PGJ del Estado de Michoacán, aunque no las considera graves, consistentes en descuidos en la cadena de custodia, no preservación del lugar de los hechos, errores en la recolección y clasificación de armas y casquillos, pero sobre todo en el trato dado a los cadáveres en el Servicio Médico Forense de Morelia, lo que incluye serias deficiencias para dar cuenta de la naturaleza y especificidad de las lesiones que causaron la muerte de los 42 civiles.⁸

Las ejecuciones sumarias o extrajudiciales

La Recomendación registra que hay más de una docena de cadáveres abatidos por disparos en la espalda. Otros por disparos de arriba hacia abajo, lo que sugiere ejecución arbitraria o extrajudicial. Numerosos cadáveres estaban con el

⁶ http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004.pdf.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

torso desnudo, algunos en paños menores, sin zapatos, lo que sugiere que estaban dormidos cuando empezó el enfrentamiento. Dos fueron quemados después de muertos, y uno estando todavía vivo.

Juan Pablo Becerra Acosta escribió, en relación a la posición de los cadáveres y la de las armas: “a primera vista pareciera que en Tlaxiaco hay cadáveres y armas en posiciones —digámoslo suavemente— raras”.⁹ Éste es un elemento fundamental: en un primer paquete de fotos a los que tuvo acceso la CNDH, numerosos cadáveres aparecen en posiciones, con armas e indumentarias que luego no se confirman en un segundo paquete de fotos, lo que indica claramente que tanto los cadáveres, como las armas y las ropas, fueron manipuladas. La CNDH comprobó, mediante peritajes calificados, la autenticidad de las fotos.

En total la CNDH contabiliza 26 casos de ejecución arbitraria o por exceso de fuerza. En los demás casos es prácticamente imposible determinar cómo murieron, por la manipulación de que fueron objeto tanto los cadáveres como el escenario de los hechos. Los tres sobrevivientes detenidos coinciden en que fueron víctimas de tortura y tratos crueles y degradantes, son testigos indirectos de la ejecución arbitraria de otros detenidos, y refieren que ellos no corrieron la misma suerte porque ya se había dado parte de que “había sobrevivientes”.

Un dato adicional es que, “de las 66 armas que presentó la Policía Federal como propiedad de los presuntos delincuentes, nada más 12 fueron accionadas”.¹⁰

Violaciones graves a derechos humanos en Tlaxiaco

Como señala la Recomendación en su parte sustancial:

En el presente caso se actualizan los supuestos de violaciones graves a derechos humanos establecidos en los estándares internacionales, en virtud de que en el contexto general de los hechos y de acuerdo con las evidencias, análisis de las mismas y dictámenes periciales realizados por personal de esta Comisión Nacional, *se acreditó la falta de veracidad en los informes proporcionados por la Comisión Nacional de Seguridad y la Policía Federal*, respecto de las circunstancias en las que se desarrolló el operativo que llevaron a cabo elementos de esa corporación policiaca en el interior del “Rancho del Sol”; el uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 personas; el uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de 4 personas; la falta de respeto, dignidad y consideración a dos cadáveres expuestos a fuego directo con posterioridad a su deceso; la manipulación del lugar de los hechos (cadáveres y elementos balísticos) que ocasionó que no se pudiera determinar las circunstancias en que perdieron la vida 15 personas; el trato cruel, inhumano y/o degradante de PV2 y la tortura de PV1 y PV3”.¹¹

⁹ *Milenio Diario*, 25 de mayo de 2015.

¹⁰ Carlos Loret de Mola, ¿Que no pasó nada en Tlaxiaco?, *El Universal*, 18 de agosto de 2015.

¹¹ Véase el apartado K. Violaciones graves a derechos humanos cometidas en el presente caso. Punto 604. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_004.pdf

La CNDH no defiende delincuentes, defiende derechos y la recta aplicación de la ley

No debe haber lugar a la confusión, en la CNDH y en la Recomendación no se está hablando de víctimas inocentes de la represión del Estado. El CJNG tiene entre sus filas “gente despiadada, cruel, desadaptados, monstruos, y es verdad que al documentar sus actos abominables (emboscan, secuestran, extorsionan, mutilan, descuartizan, disuelven gente) en lugares de Jalisco y Michoacán, la furia genera ganas de ejecutarlos, pero el Estado mexicano no puede, no debe hacer eso”, escribió Juan Pablo Becerra Acosta.¹²

¿Por qué el Estado mexicano no puede simplemente “exterminar a los malos”? Porque se lo prohíbe la Constitución, las leyes del país y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos que ha suscrito. Porque se lo prohíbe el proceso civilizatorio universal del que México forma parte y el mandato perentorio del debido proceso. Porque “exterminar” no es un vocablo aceptable ni aceptado en el universo de los tratados y convenios internacionales de los derechos humanos, universo al que nuestro país ha entrado *motu proprio* desde hace casi setenta años (1948).

Actualidad de las reformas constitucionales de derechos humanos

Nuestro país ha realizado recientemente (2011) una reforma constitucional de gran calado justamente para elevar a ese rango la defensa y proyección de los derechos humanos, estableciendo claramente que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

E igualmente prescribe que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹³

La CNDH es el órgano autónomo y desconcentrado de Estado constituido, precisa y específicamente, para vigilar la observancia de los derechos fundamentales y, en caso contrario, señalar las violaciones a los mismos y su magnitud.

¹² *Milenio Diario*, 25 de mayo de 2015.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1o.

El significado de la Recomendación sobre Tanhuato

La Recomendación sobre los hechos del rancho del Sol marca un antes y un después. ¿Por qué decimos esto? Porque es la primera vez que la CNDH asume la investigación de un caso con tantas víctimas mortales, y con tan fuerte repercusión mediática y efectos políticos, resultado de la acción de una corporación federal de seguridad pública, en el contexto de la política gubernamental de combate al crimen organizado y tras las reformas que elevaron a rango constitucional los derechos humanos. Porque la versión de los hechos que dio la autoridad responsable no se sustentó en pruebas duras, verificables, sino en un “es así porque lo digo yo, que estuve ahí”.

La Recomendación es trascendente porque entrar al fondo del asunto implicaba una confrontación abierta con la versión oficial y, por derivación, con la propia autoridad. Porque es sabido que una parte de la sociedad está de acuerdo con el *exterminio* de los delincuentes, independientemente de los métodos utilizados, pero también porque la CNDH no puede regir sus acciones y determinaciones por el principio de mayoría ni en función de la popularidad o falta de popularidad de aquellas. Hay principios, conductas y objetivos de actuación que la propia ley le determina a la Comisión Nacional, y a los cuales debe someterse incondicionalmente.

En México debe haber un antes y un después de Tanhuato

Como debe haber un antes y un después de Tlatlaya, pese a lo que resuelva el Poder Judicial, lo que implica que la acción de las fuerzas federales, y en particular de la Policía Federal, debe guiarse escrupulosamente por los protocolos internacionales de uso de la fuerza pública y, en su caso, por los protocolos de actuación de la propia corporación, que incorporan los criterios de prevención, contención, oportunidad, proporcionalidad y racionalidad en el uso de la fuerza por parte de las corporaciones de seguridad pública.

Como se establece en los lineamientos para el uso de la fuerza pública (abril de 2012):

El uso de la fuerza pública se realizará estrictamente en la medida que lo requiera el ejercicio de las funciones de los integrantes de las instituciones policiales y deberá ser: legal, necesaria, proporcional, racional, y oportuna para garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, honradez, eficacia, eficiencia, responsabilidad, diligencia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

¿Para qué sirven las recomendaciones de la CNDH?

A esta pregunta habría que contestar: se trata de levantar contenciones, focos rojos, señales de alarma, mojoneras que establezcan antecedentes y permitan

¹⁴ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php%3Fcodigo%3D5244759%26fecha%3D23/04/2012

acotar los excesos, reconducir los procesos por la vía de la legalidad y el derecho a la verdad. Se trata, finalmente, de lograr que prevalezca el Estado Democrático de Derecho por encima de las pulsiones “exterminadoras” que normalmente se presentan en el ejercicio de la fuerza pública, en un contexto tan sobrecargado de violencia como el que en México (y en otros países de América Latina y el Caribe) se da, a partir de la creciente presencia del crimen organizado y la decisión de combatirlo “con toda la fuerza del Estado”.

Finalmente, en la CNDH prevalece una convicción, la de que es posible combatir la delincuencia y el crimen organizado respetando los derechos humanos; es más, que este respeto es condición esencial de la eficacia, durabilidad y legitimidad de esta lucha.

Bibliografia

Bibliografía sobre grupos en situación de vulnerabilidad

Eugenio Hurtado Márquez*

- ACUÑA, Carlos H. y Luis G. Bulit Goñi, comps., *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires, Siglo XXI / Universidad de San Andrés / Asociación Síndrome de Down de la República Argentina, 2010, 382 pp.
- ALONZO, Jorge *et al.*, "Perspectivas para mejorar la salud sexual de las minorías sexuales y de identidad de género en Guatemala", *Ehquidad. Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*. Madrid, núm. 5, enero de 2016, pp. 51-70.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, "Jurisprudencia interamericana. Acicate contra la discriminación y exclusión de pueblos originarios de México en relación con sus recursos naturales", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, núm. 14, 2014, pp. 261-299.
- APARICIO WILHELMI, Marco, "Derechos y pueblos indígenas: avances objetivos, debilidades subjetivas", *Revista de Antropología Social*. Madrid, núm. 24, 2016, pp. 127-147.
- ARDÓN, William, "Violencias y sororidad: una mirada psicosocial a la participación de las mujeres jóvenes en el desarrollo local", *Metamorfosis. Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*. Madrid, núm. 4, junio de 2016, pp. 2-21.
- ARLETTAS, Fernando, *Expulsión de extranjeros y derecho de asilo en el Sistema Interamericano*. México, CNDH, 2015, 63 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 20)
- BAILÍN PERARNAU, Carmen *et al.*, "Menores que agreden a sus padres: factores psíquicos, sociales y educativos", *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*. Valencia, núm. 10, abril de 2016, pp. 19-34.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime y Carlos Brokmann Haro, *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*. 1a. ed., 2a. reimp. México, CNDH, 2015, 85 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 4)
- BARIFFI, Francisco y Agustina Palacios, coords., *Capacidad jurídica, discapacidad y derechos humanos: una revisión desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Buenos Aires, Ediar, 2012, 640 pp.
- BELLVER CAPELLA, Vicente, "Participación de menores en los ensayos clínicos: cuestiones éticas y jurídicas", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Granada, núm. 49, 2015, pp. 63-85.
- BHABHA, Homi K., *Nuevas minorías, nuevos derechos: notas sobre cosmopolitismos vernáculos*. Trad. de Hugo Salas. Buenos Aires, Siglo XXI, 2013, 220 pp., (Metamorfosis)
- BILBAO BERSET, Juan, *La "vis atractiva" de los juzgados de violencia sobre la mujer*. Barcelona, Atelier, 2014, 163 pp., (Processus Iudicii)
- CALVA SÁNCHEZ, Luis Enrique y Rafael Alarcón, "La integración laboral precaria de los migrantes mexicanos calificados en Estados Unidos al inicio del siglo XXI", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 83, enero-marzo de 2015, pp. 9-39.
- CANO JOAQUÍN, Caridad, "Los efectos de la Ley de Igualdad en la situación laboral de las

* Director Editorial, Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

- mujeres en España", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, núm. 68, enero-marzo de 2016, pp. 149-172.
- CAREAGA PÉREZ, Gloria, "Los derechos LGBTI, un desafío global", *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 3, marzo de 2015, pp. 10-15.
- CASTILLA JUÁREZ, Karlos A., *Los derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en México*. México, CNDH, 2015, 75 pp., (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 14)
- CISTERNAS REYES, María Soledad, "Desafíos y avances en los derechos de las personas con discapacidad: una perspectiva global", *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago, Chile, núm. 11, 2015, pp. 17-37.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Décimas Jornadas Nacionales sobre Víctimas del Delito, Prevención y Derechos Humanos. Niños niñas y adolescentes víctimas de la violencia y del delito*. México, CNDH, 2011, 238 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *XI Jornadas Nacionales sobre Víctimas del Delito, Prevención y Derechos Humanos, Atención a Grupos Vulnerables. Comprender necesidades para generar soluciones*. México, CNDH, 2013, 166 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Los derechos de las personas adultas mayores en las comunidades indígenas*. México, CNDH, 2014, 22 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Las mujeres adultas mayores y los derechos humanos*. 1a. ed., 1a. reimp., México, CNDH, 2014, 22 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Las niñas y los niños conocemos el VIH/SIDA y los derechos humanos*. 2a. ed., 5a. reimp. México, CNDH, 2014, 29 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación general número 8. Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen Sida*. 2a. ed., 4a. reimp., México, CNDH, 2014, 36 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación general número 9. Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana*. 2a. ed., 4a. reimp., México, CNDH, 2014, 43 pp.
- CORDERO ARCE, Matías, "El derecho de las niñas y niños al trabajo: un derecho secuestrado por el adultismo y el capitalismo hegemónico", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Granada, núm. 49, 2015, pp. 87-127.
- CORDERO RAMOS, María y Carmen Fernández Esquivel, "Mujeres subsaharianas posibles víctimas de trata. Derecho a la salud en tránsito", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, núm. 70, julio-septiembre de 2016, pp. 155-169.
- CRUZ VÁSQUEZ, María Lucía, *Migración en tránsito, pobreza y discriminación en el territorio mexicano*. México, CNDH, 2016, 69 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 30)
- DÁVILA FERNÁNDEZ, Adriana, "Responsabilidad legislativa en materia de trata de personas", *Pluralidad y Consenso*. México, núm. 24, abril-junio de 2015, pp. 114-120.
- DORADO PORRAS, Javier, ed., *Terrorismo, justicia transicional y grupos vulnerables*. Madrid, Dykinson / Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" / HURI-AGE, Consolidar-Ingenio 2010, 2014, 224 pp., (Colección Debates del Instituto Bartolomé de las Casas; 23)
- DURANGO ÁLVAREZ, Gerardo, "Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia", *Revista de Derecho*. Barranquilla, núm. 45), enero-junio de 2016, pp. 137-168.
- ESTUPIÑAN-SILVA, Rosmerlin, "Pueblos indígenas y tribales: la construcción de contenidos culturales inherentes en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, núm. 14, 2014, pp. 581-616.
- FIGUEROA JÁCOME, Leonor de Jesús e Iván Silva Arévalo, *La identificación y la trata de personas, un par de problemas que enfrentan las personas que migran*. México, CNDH, 2016, 49 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 26)
- FLOR, Imanol de la, "El acta de nacimiento mexicana como vehículo para ejercer el derecho a la educación; caso de los hijos de migrantes en retorno", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, núm. 13, 2013, pp. 479-516.

- GALELLA, Patricio, "La obligación de investigar las desapariciones forzadas y su aplicación a los crímenes del franquismo en España", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, núm. 14, 2014, pp. 77-116.
- GALVÁN PUENTE, Sofía, *Ximenes Lopes: decisión emblemática en la protección de los derechos de las personas con discapacidad*. México, CNDH, 2015, 67 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 22)
- GALVÁN PUENTE, Sofía, *La protección de las personas con discapacidad en instituciones psiquiátricas, a la luz de las medidas cautelares dictadas por la CIDH*. México, 2016, 40 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 28)
- GARCÍA RUIZ, Pablo et. al., "Consumos de riesgo: menores y juegos de azar online. El problema del 'juego responsable'", *Política y Sociedad*. Madrid, vol. 53, núm. 2, mayo-agosto de 2016, pp. 551-575.
- GONZÁLEZ ARMIJO, Mariana y Edmundo del Pozo Martínez, *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*. México, CNDH, 2016, 124 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 24)
- GONZÁLEZ DEL CASTILLO, María A., *Las mil caras de la trata de personas*. 1a. ed., 5a. reimp. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, 55 pp.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "Derecho indígena: consulta y participación ciudadana", *Defensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 12, diciembre de 2015, pp. 43-47.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, "Relatoría de la Sexta Reunión de la Comisión Especial sobre el Funcionamiento Práctico del Convenio de La Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores y del Convenio de La Haya de 1996 relativo a la Competencia, Ley Aplicable, Reconocimiento, Ejecución y Cooperación en Materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños, La Haya, Holanda, 1-10 junio 2011", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, núm. 12, 2012, pp. 899-928.
- ISLAS LÓPEZ, Abigail, *Asilo y condición de refugiado en México*. México, CNDH, 2015, 51 pp., (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 6)
- JIMÉNEZ, Eduardo Pablo, coord., *Igualdad, no discriminación y discapacidad: una visión integradora de las realidades española y argentina*. Buenos Aires, Ediar, 2006, 345 pp.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel, *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*. México, CNDH, 2016, 81 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 31)
- LARA CHAGOYÁN, Roberto, "Estado de interdicción, modelos legales sobre discapacidad e interpretación conforme: un caso víctima", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. México, núm. 42, abril de 2015, pp. 171-196.
- LARA ESPINOSA, Diana, *Grupos en situación de vulnerabilidad*. 1a. ed., 1a. reimp. México, CNDH, 2015, 113 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 17)
- LARA ESPINOSA, Diana, *El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica*. México, CNDH, 2015, 178 pp., (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 9)
- LIEBEL, Manfred, "Sobre el interés superior de los niños y la evolución de las facultades", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Granada, núm. 49, 2015, pp. 43-61.
- LÓPEZ GALICIA, Marco Antonio, *Una mirada a los derechos de las niñas y los niños: su resignificación*. México, 2016, 73 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 34)
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, Silvia, "Nuevas dimensiones en el análisis de políticas públicas: implicaciones en el análisis de políticas de igualdad de género y juventud", *Metamorfosis. Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*. Madrid, núm. 4, junio de 2016, pp. 22-33.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, Félix, *Los abusos sexuales a menores y otras formas de maltrato sexual*. Madrid, Síntesis, 2014, 256 pp.
- LOZANO ASCENCIO, Fernando y Luciana Gandini, *Migrantes calificados en América Latina y el Caribe. ¿Capacidades desaprovechadas?* Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2011, 105 pp., (Colección Autoral; 5)
- MARTÍN DE LA MAZA, María Soledad, "El espacio público como territorio sexuado: el caso del acoso callejero desde un enfoque de gé-

- nero", *Revista El Topo. Revista de Sociología Cultural y Urbana*. Valparaíso, núm. 3, junio-julio de 2014, pp. 88-101.
- MARTÍN PALOMO, María Teresa, "Hombres y mujeres en los cuidados: viejos y nuevos modelos para la igualdad", *Cuadernos Core. Revista de Historia y Pensamiento de Género*. Madrid, núm. 8, primavera-verano de 2013, pp. 149-178.
- MARTÍN SÁNCHEZ, María, *El derecho a ser diferente: dignidad y libertad*. México, CNDH, 2015, 93 pp., (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 11)
- MARTÍNEZ APARICIO, Erika, *Proteccionismo, derechos humanos y seguridad social de los adultos mayores. Hacia una mejor calidad de vida*. México, CNDH, 2016, 39 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 33)
- MARTÍNEZ-BASCUÑÁN RAMÍREZ, Máriam, "La explicación del pensamiento feminista a la formación de identidades de género", *Metamorfosis. Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*. Madrid, núm. 4, junio de 2016, pp. 34-44.
- MARTÍNEZ OTERO, Juan María, "Libertades informativas y protección de los menores en la Constitución. A propósito de la cláusula protectora del artículo 20.4", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furrió Ceriol*. Valencia, núm. 66, 2009, pp. 59-94.
- MATA NOGUEZ, Alma Liliana, *Los derechos humanos de los miembros de comunidades indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 1a. ed., 3a. reimp. México, CNDH, 2015, 63 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 9)
- MENDIA AZKUE, Irantzu, *La división sexual del trabajo por la paz: género y rehabilitación posbélica en El Salvador y Bosnia-Herzegovina*. Madrid, Tecnos, 2014, 314 pp., (Estado y Sociedad)
- MEZA FLORES, Jorge Humberto, *El derecho a defender los derechos: la protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el Sistema Interamericano*. 1a. ed., 3a. reimp. México, CNDH, 2015, 68 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 8)
- MIGUEL CALVO, Estibaliz de, "Mujeres, consumo de drogas y encarcelamiento. Una aproximación interseccional", *Política y Sociedad*. Madrid, vol. 53, núm. 2, mayo-agosto de 2016, pp. 529-549.
- MOLERO MARTÍN SALAS, Marta, "Mujer y discapacidad: 'doble barrera' en el ámbito laboral", *Anuario. Parlamento y Constitución*. Toledo, núm. 15, 2012-2013, pp. 309-341.
- MONTOYA RAMOS, Isabel, coord., *Las mujeres en los conflictos armados: el papel del derecho internacional humanitario*. México, Distribuciones Fontamara / Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, xv, 300 pp., (Género, Derecho y Justicia; 12)
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 1a. ed., 3a. reimp. México, CNDH, 2015, 72 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 7)
- MORALES VEGA, Luisa Gabriela, "Categorías migratorias en México. Análisis a la Ley de Migración", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, núm. 12, 2012, pp. 929-958.
- MORIANA MATEO, Gabriela, "Historias de vida de mujeres afincadas en situación de exclusión social", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, núm. 70, julio-septiembre de 2016, pp. 9-37.
- MÜGGENBURG, Carlos, "El matrimonio homosexual: seudoequidización autoritaria, frívola, embustiente, discriminatoria, legalmente antidemocrática y autocontradictoria de una relación social diversa mediante la desnaturalización gradualista y sofista de la institución jurídica del matrimonio heterosexual", *Revista de Investigaciones Jurídicas*. México, núm. 36, 2012, pp. 371-451.
- MUNERA GÓMEZ, María Pilar, *Nuevos retos en mediación: familiar, discapacidad, dependencia funcional, salud y entorno social*. Valencia, Tirant Humanidades, 2014, 295 pp., (Políticas de Bienestar Social, 40)
- NANÍ ALVARADO, David Francisco, "El tratamiento de la violencia infantil en la prensa: los casos de *La Nación* y *Diario Extra* en Costa Rica", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, núm. 70, julio-septiembre de 2016, pp. 102-131.
- NEGRETE MORAYTA, Alejandra y Arturo Guerrero Zazueta, *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de dere-*

- chos humanos. México, CNDH, 2015, 75 pp., (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 3)
- NICOLÁS GUARDIOLA, Juan José y César Augusto Giner Alegría, coords., *Victimología y menores: víctimas en la cinematografía*. Murcia, Iuris Universal Ediciones, 2014, 293 pp.
- ORTEGA SORIANO, Ricardo A., *Los derechos de las niñas y los niños en el derecho internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. 1a. ed., 3a. reimp. México, CNDH, 2015, 52 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 6)
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, "La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, núm. 14, 2014, pp. 637-686.
- ORTIZ QUINTERO, Lariza, "La consulta para la ley indígena del Distrito Federal. Una experiencia metodológica", *Defensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 12, diciembre de 2015, pp. 33-41.
- PACHECO SÁNCHEZ, Carlos Iván, "Embarazo en menores de quince años: los motivos y la redefinición de curso de vida", *Salud Pública de México*. Cuernavaca, vol. 58, núm. 1, enero-febrero de 2016, pp. 56-61.
- PÁEZ MICHEL, María José, "Representaciones de discapacidad en el cine mexicano", *Cine Qua Non, Revista Mexicana de Cine y Derecho*. México, núm. 1, mayo-agosto de 2016, pp. 12-21.
- PASTOR GOSÁLBEZ, Ma. Inmaculada et al., coords., *Integración europea y género*. Madrid, Tecnos, 2014, 290 pp.
- PELAYO MOLLER, Carlos María, "El proceso de creación e incorporación de los estándares internacionales en materia de desaparición forzada de personas en México y su revisión por parte de Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, núm. 12, 2012, pp. 959-1021.
- PÉREZ, Edward Jesús, *La igualdad y la no discriminación en el derecho interamericano de los derechos humanos*. México, CNDH, 2016, 59 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 24)
- PÉREZ PORTILLA, Karla, *¿Sólo palabras? El discurso de odio y las expresiones discriminatorias en México*. México, CNDH, 2015, 93 pp., (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, fascículo 10)
- QUINTANA OSUNA, Karla I., *¿Superposición de las reparaciones otorgadas por comisiones de la verdad y tribunales regionales de derechos humanos? Una aproximación a la realidad interamericana*. 1a. ed., 1a. reimp. México, CNDH, 2015, 56 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fascículo 18)
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca y Edson Ferreira de Carvalho, "La prostitución infantil en Brasil. Aspectos jurídicos, conceptuales, modalidades, alcance y causas", *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*. Valencia, núm. 10, abril de 2016, pp. 54-76.
- RENDÓN GAN, Teresa, *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*. 2a. ed. Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Programa Universitario de Estudios de Género, 2008, 291 pp.
- REYES CANO, Paula, "Menores y violencia de género: de invisibles a visibles", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Granada, núm. 49, 2015, pp. 181-217.
- ROSALES, José María, *La integración cívica de los inmigrantes: un ensayo sobre inmigración, ciudadanía y derechos*. Barcelona, Horsori Editorial, 2014, 108 pp., (Tendencias)
- SANDOVAL ÁLVAREZ, Benjamín, "¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social", *Ehquidad. Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*. Madrid, núm. 5, enero de 2016, pp. 71-108.
- SCOTT, Joan Wallach, *Las mujeres y los derechos del hombre: feminismo y sufragio en Francia, 1789-1944*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, 270 pp., (Historia y Cultura)
- STAIANO, Fulvia, "Los efectos de género del derecho de inmigración por razones familiares: interpretación en contexto como posible remedio judicial", *Investigaciones Feministas*. Madrid, vol. 7, núm. 1, 2016, pp. 115-129.
- TARDIF, Eric, "Estados fallidos y trata de personas: un binomio con correlaciones peligro-

- sas", *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, vol. 25, núm. 1, enero-junio de 2014, pp. 47-78.
- TORRE DE LARA, Óscar Arnulfo de la, "La nueva guerra de conquista y la defensa campesino/indígena del territorio como práctica descolonizadora", *Revista de Investigaciones Jurídicas*. México, núm. 37, 2013, pp. 113-140.
- VÁSQUEZ SANTAMARÍA, Jorge Eduardo y Bibiana Escobar García, "Política pública para víctimas del conflicto armado en Colombia desde las experiencias con mujeres negras desplazadas", *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, vol. 24, núms. 1-2, enero-junio y julio-diciembre de 2013, pp. 57-76.
- VÉLEZ SALAS, Alejandro, *Narrativas interdisciplinarias sobre desaparición de personas en México*. México, CNDH, 2016, 53 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 32)
- VERA LÓPEZ, Juana Isabel, "Situación actual de los derechos humanos en la normativa del adulto mayor en América Latina y México", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Madrid, vol. 47, núm. 1, 2016, pp. 271-291.
- VERÁSTEGUI GONZÁLEZ, Jorge, *La personalidad jurídica en la desaparición forzada*. México, CNDH, 2016, 55 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos, fascículo 28)
- VERGARA QUEZADA, Mónica, "Inmigrantes en Chile: un escenario de vulneración. Propuestas desde la interculturalidad para la nueva política migratoria", *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, vol. 25, núm. 2, julio-diciembre de 2014, pp. 221-236.
- VILLAGRASA ALCAIDE, Carlos, "Derechos de la infancia y la adolescencia: hacia un sistema legal", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Granada, núm. 49, 2015, pp. 17-41.
- YUGUEROS GARCÍA, Antonio Jesús, "La protección de los menores víctimas de violencia de género en España", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. Madrid, núm. 70, julio-septiembre de 2016, pp. 38-52.



ISSN: 1870-5448

